

University of Groningen

Managementvernieuwingen bij de overheid

ter Bogt, H.J.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2005

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

ter Bogt, H. J. (2005). *Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden?* s.n.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

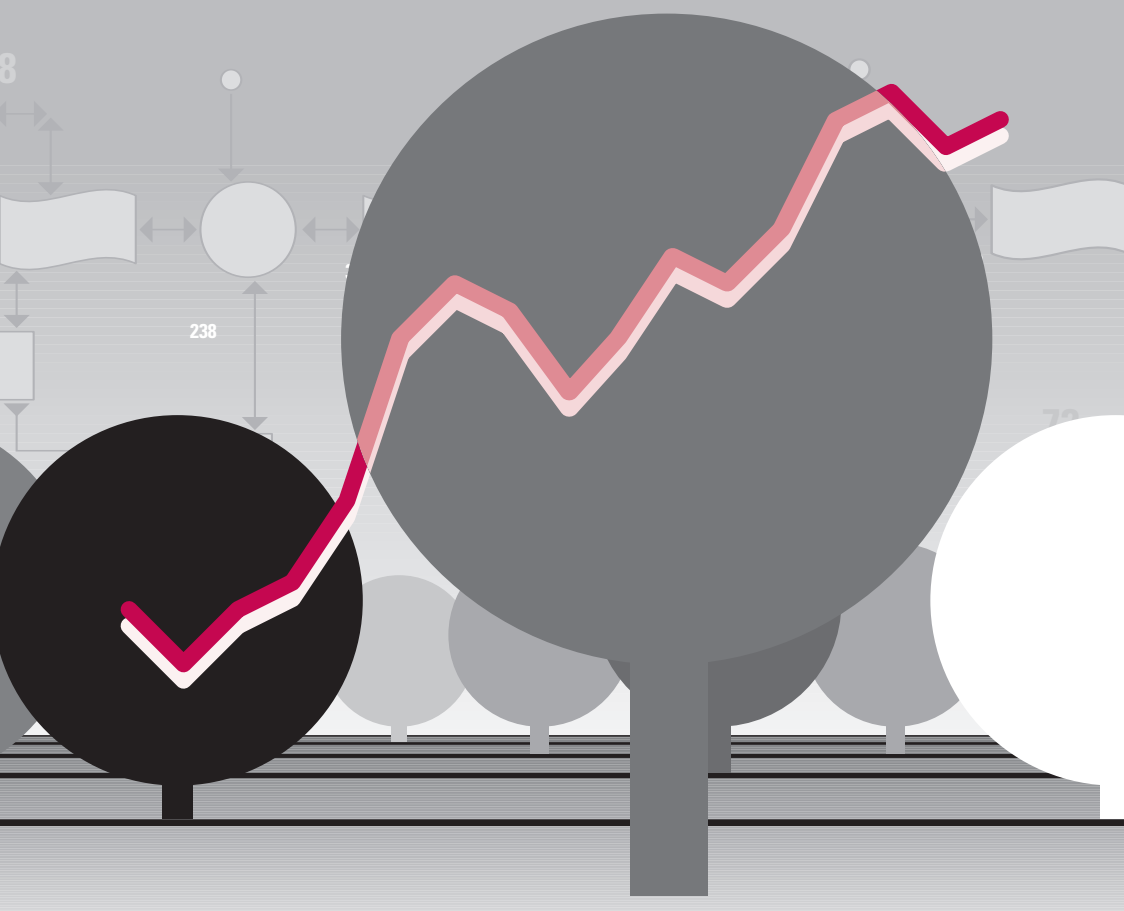
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

HENK TER BOGT

MANAGEMENT- VERNIEUWINGEN BIJ DE OVERHEID:

moose woorden of echte daden?



Managementvernieuwingen bij de overheid:
mooie woorden of echte daden?

Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden?

H.J. ter Bogt

Rede

in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in de Economische Wetenschappen, in het bijzonder Overheidsmanagement, aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen op 10 mei 2005

Groningen, 2005

aan moeder

Zorg, Groningen

druk: GrafiMedia, Facilitair Bedrijf Rijksuniversiteit Groningen

omslag i.s.m. Marcel Zinger, GrafiMedia

© 2005, H.J. ter Bogt, Groningen

All rights reserved. No part of this publication may be reprinted or utilized in any form or by any electronic, mechanical or other means, now known or hereafter invented, including photocopying and recording, or in any information storage or retrieval system, without written permission from the copyright owner.

NUR 782

ISBN 90-367-2255-1

Inhoud

Voorwoord	III
1. Inleiding	1
2. Overheidsmanagement: een nadere plaatsbepaling	5
3. Managementveranderingen en veranderingen in de omgeving van overheidsorganisaties; een theoretisch kader	13
3.1 De contingentietheorie	13
3.2 De sociologische institutionele theorie	15
4. Management van lagere overheden in Nederland: veranderingen in de periode 1985-2005 en een toelichting bij enkele begrippen	19
4.1 Organisatiestructuur en daarmee verbonden veranderingen	19
4.2 Financieel management en daarmee verbonden veranderingen	22
4.3 Vernieuwingen in personeelsmanagement en enkele andere veranderingen	26
5. Enkele uitkomsten van voorgaand onderzoek naar managementvernieuwingen bij Nederlandse gemeenten en provincies	29
6. Waarom managementvernieuwingen en wat is het effect ervan?	37
6.1 De met de managementvernieuwingen nagestreefde doelen	38
6.2 Accentverschuiving in de aard van de managementvernieuwingen	40
6.3 Factoren die van invloed zijn op het tempo van de managementvernieuwingen; succesvolle en minder succesvolle vernieuwingen	43
6.4 Effecten van de diverse managementvernieuwingen	49
6.5 De nadruk op prestaties en de koppeling van prestaties aan beloning	58
7. Mooie woorden of echte daden?: conclusie en vooruitblik	61
7.1 Samenvatting en conclusie	61
7.2 Overheidsmanagement in de komende jaren: vooruitblik	66
Bijlagen	73
Bijlage A. In het praktijkonderzoek betrokken gemeenten, provincies en personen	73
Bijlage B. Ontwikkeling van de tevredenheid van burgers over diverse aspecten van gemeenten en provincies en de dienstverlening door het ambtelijk apparaat	75
Literatuur	81

De meeste gedrukte versies van een oratie hebben geen voorwoord, maar sluiten af met een dankwoord dat sterk persoonlijk van aard is. Ik wijk daarvan af en probeer hier een persoonlijk getint dankwoord te combineren met het meer zakelijke karakter van een voorwoord, zodat ik de navolgende tekst ook kort kan introduceren. In het besef dat het tonen van allerlei emoties populair is, probeer ik me in dit voor- en dankwoord toch vooral – en hopelijk zonder daarin door te schieten – te houden bij de meer zakelijk-inhoudelijke toon. Dat past misschien het beste bij ‘de aard van het beestje’ en bovendien kan ik dan het ‘hoe en waarom?’ van dit boekje toelichten. En dat is natuurlijk mooi voor iemand die aan een universiteit werkt; als je het van nature al niet bent, wordt daar je ‘onderwijzerschap’ flink gestimuleerd.

Dit boekje verschijnt ter gelegenheid van mijn oratie, de rede waarmee ‘jonge’ hoogleraren formeel hun ambt aanvaarden. Dat ambt is in mijn geval het bijzonder hoogleraarschap Overheidsmanagement aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Dit is een functie – ‘leerstool’ – waarin ik tot mijn genoegen per 1 april 2004 voor een periode van vijf jaren ben benoemd. Mijn formele aanstelling tot bijzonder hoogleraar heeft plaatsgevonden via de Stichting Groninger Universiteitsfonds; het bestuur en de Raad van Toezicht van de Stichting dank ik hiervoor hartelijk. Voor de ondersteuning die zij geven aan de leerstoel, wil ik ook de besturen van de gemeente Groningen en de provincie Groningen van harte danken. Het College van Bestuur van de Rijksuniversiteit Groningen, de Faculteit der Economische Wetenschappen en de benoemingsadviescommissie dank ik voor het in mij gestelde vertrouwen.

Al is ook die traditie aan slijtage onderhevig, lange tijd was het gebruikelijk dat de ‘mondelinge versie’ van de oratie gepaard ging met het verschijnen van een, vaak iets uitgebreidere, gedrukte versie van het uitgesproken verhaal. Het voorliggende boekje verschijnt inderdaad ter gelegenheid van de gesproken versie van de oratie; in die zin wordt de traditie ermee gevolgd. Aan de andere kant moet worden gezegd dat het boekje erg veel omvangrijker is dan het gesproken verhaal. Het is met recht meer een boekje ‘ter gelegenheid van’ dan dat nog gesproken mag worden van een ‘rede, in verkorte vorm uitgesproken bij...’.

In feite is het boekje niet alleen, of in de eerste plaats een ‘algemene beschouwing’ over het vakgebied, wat een oratie vaak is. Het is veel meer een verslag van een onderzoek dat ik in de periode september 2004-april 2005 uitvoerde naar de vraag waarom overheidsorganisaties – en dan vooral gemeenten en provincies – in de afgelopen twintig jaren zoveel veranderingen in hun bedrijfsvoering zijn gestart. Was dat allemaal echt nodig, struikelde de ene vernieuwing niet bijna over de andere en heeft het iets opgeleverd voor de organisaties zelf en, belangrijker nog, voor de ‘buitenwereld’? Om een indruk te geven van wat er in de praktijk gaande is, laat ik hierbij diverse politieke bestuurders en ambtelijk managers aan het woord komen. Hoewel het huidige thema veel breder is, sluit ik er in zekere zin mee aan bij mijn proefschrift, dat ging over de verzelfstandiging van overheidsorganisaties.

Door in te gaan op wat er in de afgelopen jaren zoal veranderde in de sturing en beheersing van overheidsorganisaties, probeer ik tegelijkertijd een beeld te geven van wat het vakgebied overheidsmanagement inhoudt. Het gaat me er niet om in dit boekje ‘grote visies’ te geven over hoe het allemaal zou moeten. Daarvan zijn er misschien al genoeg – hoewel er volgens sommigen behoefte is aan meer, of in elk geval ‘betere’ visies (maar hierbij wijs ik erop dat sommige anderen juist ‘afgeven’ op alles wat naar een plan ruikt, tenminste als het gaat over de overheid, omdat dit de indruk zou wekken dat de overheid en de samenleving net zo ‘maakbaar’ zijn als de strategie of de winst van een bedrijf). Omdat het spreken in ‘grote gebaren en absolute termen’ me vaak minder goed ligt, richt ik me hier liever tamelijk pragmatisch op het schetsen van wat er is gebeurd, wat het heeft opgeleverd en waar er, uitgaande van het bestaande, mogelijkheden tot verbetering kunnen zijn. De diverse wethouders, gedeputeerden, ambtelijk managers en medewerkers van onder meer gemeentelijke en provinciale onderzoeksafdelingen die medewerking verleenden aan het praktijkonderzoek dat ik het afgelopen halfjaar verrichtte, zeg ik dank.

Als ik me wat breder richt op het feit dat ik bijzonder hoogleraar heb kunnen worden, ben ik veel andere personen dank verschuldigd. Graag noem ik daarbij, zoals ook eerder gezegd in het voorwoord bij mijn proefschrift, degenen die mij als leerling, student of promovendus onder hun hoede hadden en ook de vroegere en huidige collega’s. Ik heb, soms bijna ongemerkt, veel van hen geleerd. Verder dank ik natuurlijk familieleden, vrienden en bekenden, die me door het stellen van vragen over mijn werk, of door juist over andere dingen te praten, op allerlei manieren hebben gestimuleerd, medegevormd, of de gelegenheid gaven ‘bij te tanken’. Namen noem ik hier niet, maar mijn persoonlijke waardering is er niet minder om. Een enkele naam wil ik hier wel noemen. Daarbij gaat het in de eerste plaats om Jan van Helden, die zich heeft ingezet voor de instelling van de leerstoel, maar die daarnaast in het bijzonder iemand is om mee te praten over allerlei zaken van het werk en vooral ook van daarbuiten. Voor de wijze waarop zij mij steeds hebben gestimuleerd, wil ik mijn ouders graag danken. Die dank geldt nu vooral ook mijn moeder, W.R. ter Bogt-Otten, die gelukkig mijn benoeming tot bijzonder hoogleraar heeft kunnen meemaken en aan wie ik dit boekje graag opdraag. Tot slot zeg ik natuurlijk dank aan mijn vrouw Grytsje van der Meer en aan Bert en Lidwien, mijn warme huisgenoten en grote ‘zingevers’. Zij geven me ruimte om ‘mijn gang te gaan’ en roepen mij bovendien af en toe – soms misschien onbewust – tot de orde als het werk teveel beslag op me dreigt te leggen. Per slot van rekening moet er ook Kolonisten van Katan gespeeld worden.

Het dankwoord van een ‘echte’ oratie wordt afgesloten met de woorden ‘ik heb gezegd’. Ik wil dit boekje liever niet op die formalistische manier eindigen. Daarom sluit ik het voorwoord af met het uitspreken van de hoop dat u de inhoud van dit boekje kunt waarderen en met de woorden ‘ik heb gezegd’.

Henk ter Bogt

Groningen, 18 april 2005

1. Inleiding

Overheidsmanagement heeft betrekking op de bedrijfsvoering van overheidsorganisaties. Iets formeler gezegd, wordt overheidsmanagement hier omschreven als het vakgebied dat zich bezig houdt met de sturing en beheersing van het ambtelijk apparaat van een overheidsorganisatie, zodat dit qua efficiëntie en effectiviteit op de gewenste wijze kan functioneren. Wat de ‘gewenste wijze’ is, dat wordt op meer of minder gedetailleerde wijze bepaald door het politieke bestuur dat boven de overheidsorganisatie staat. Met het politieke bestel en de politieke besluitvorming, en met de principes en krachten die daarbij mogelijk een rol spelen, houdt het vakgebied overheidsmanagement zich niet bezig. Het management van overheidsorganisaties ondergaat uiteraard wel de invloed van de politiek en van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, net zo goed als de maatschappelijke omgeving en ook de politiek zal beïnvloeden. Het vakgebied overheidsmanagement zoals het hier wordt omschreven, richt zich echter meer geïsoleerd op de bedrijfsvoering, de inrichting en het functioneren van het ambtelijk apparaat van de overheid.

Als we aansluiten bij de betere clichébeelden over de overheid, zouden u en ik nu kunnen denken: het functioneren van het ambtelijk apparaat, saaier kan het al bijna niet. Hopen dat het meevalt, dat is alles wat ons dan zou resten. Maar misschien ligt het met uw geloof in die clichébeelden anders; bij mij is dat in elk geval wel zo. Bovendien geldt: hoe we ook denken over het functioneren van de overheid, wij allen worden er vrijwel dagelijks regelmatig door geraakt en zijn dus belanghebbende. Verder kan er op worden gewezen dat de overheid een belangrijke sector is in de Nederlandse economie; zo werkten aan het einde van 2003 bij rijk, provincies en gemeenten respectievelijk 125.000, 13.500 en 198.000 personen¹. Hoe het ook zij, dit boekje gaat over het sturen en beheersen van overheidsorganisaties en dat geldt ook voor de oratie ter gelegenheid waarvan het verschijnt.

Overigens, ook als u achteraf ruimhartig zou vaststellen dat het meevalt met de saaiheid van de overheid, een spannende roman zal dit verhaal niet worden. Dat is ook niet de bedoeling. Het doel van dit boekje is in de eerste plaats kort toe te lichten wat kan worden verstaan onder het vakgebied overheidsmanagement, in het bijzonder het management van lagere overheden.² Daarnaast is het de bedoeling een nader beeld te schetsen van diverse ontwikkelingen, en enkele effecten ervan, die zich sinds circa 1985 in de praktijk hebben voorgedaan in het management, en dan

¹ Uitgedrukt in volledige arbeidsplaatsen, ging het einde 2003 bij rijk, provincies en gemeenten om een arbeidsvolume van respectievelijk 117.000, 12.500 en 172.500 (Ministerie van BZK, 2004).

² Naast provincies en gemeenten, worden ook de waterschappen gerekend tot de lagere overheden. Vanwege hun bijzondere positie en takenpakket blijven de waterschappen hier buiten beschouwing. Ook de formele samenwerkingsverbanden die gemeenten en provincies soms zijn aangegaan via de zogenaamde Gemeenschappelijke regelingen, komen hier niet afzonderlijk aan de orde.

vooral het financieel management, van gemeenten en provincies in Nederland. Zo'n schets van de concrete ontwikkelingen kan het inzicht in het vakgebied verdiepen. Het nog dikwijls aan de overheid klevende beeld van saai, taai, inflexibel en onveranderlijk – als dat beeld al ooit terecht is geweest – kan hiermee hopelijk ook enigszins worden genuanceerd. Sterker nog, misschien komt zelfs naar voren dat ook de overheidssector in Nederland af en toe flink meehopt met hedendaags zapedrag en modieusheid. Of er blijkt dat, als een overheidsorganisatie op een ogenschijnlijk ergerniswekkende manier regels en procedurevoorschriften naleeft, er eigenlijk sterke overeenkomsten zijn met wat tegenwoordig in bedrijven 'kwaliteitsborging' heet.

Als we afgaan op wat er wordt geschreven over veranderingen bij de overheid en, wat ruimer, de non-profitsector, dan kan gemakkelijk de indruk ontstaan dat er tegenwoordig veel gebeurt rond het management van de overheid.³ Die gedachte kwam in elk geval bij mij op toen ik bijvoorbeeld enkele jaren geleden het door adviesbureau Berenschot gepubliceerde boek zag met de titel 'Publiek Management – 65 modellen' (Martens et al., 2002). Dat informatieve boek geeft – aldus het voorwoord – in één oogopslag weer hoe de belangrijke thema's voor de publieke sector zich weerspiegelen in de maar liefst 65 actuele modellen die erin worden geschetst (zie ook Pollitt en Bouckaert, 2000, p. 24). Als je dat op een rij ziet, 65 modellen die allemaal kunnen bijdragen aan een (verdere) verbetering van het management van overheids- en non-profitorganisaties, dan kan je de vraag bekruipen: is dat niet erg veel van het goede? En dan is het boek niet eens volledig, want in werkelijkheid zijn in de afgelopen vijftien à twintig jaren bij Nederlandse overheidsorganisaties nog meer managementvernieuwingen aan de orde geweest.

Vergroting van zakelijkheid, bedrijfsmatigheid, resultaatgerichtheid, kennis, flexibiliteit, kwaliteit, integriteit, rechtmatigheid, enzovoort, het zijn allemaal zaken waaraan in de Nederlandse overheidssector in de afgelopen jaren aandacht is besteed (zie bijvoorbeeld ook Kickert, 2000, pp. 9-61). Is dat vooral gebeurd 'om met de tijd mee te gaan', omdat je, als je enigszins serieus genomen wilt worden, als overheidsorganisatie niet kunt achterblijven bij elke nieuwe managementmode die zich ontwikkelt in het bedrijfsleven? Ging het vooral om 'cosmetische veranderingen', die van weinig betekenis waren voor het functioneren van de organisaties? Of is er ook

³ De non-profitsector (of kwartaire sector) omvat alle niet-commerciële dienstverlening, uitgevoerd door instanties uit de collectieve sector en door zonder winstoogmerk werkende organisaties uit de particuliere sector. De collectieve sector omvat de instellingen die de sociale zekerheid uitvoeren (zoals de Sociale Verzekeringsbank, ziekenfondsen en bedrijfsverenigingen) en de overheidssector (zoals rijk, provincies, gemeenten en waterschappen). Bij de zonder winstoogmerk werkende organisaties uit de particuliere sector gaat het vooral om instellingen die in belangrijke mate worden bekostigd uit premies en belastingen, zoals ziekenhuizen en verzorgingstehuizen voor bejaarden. Hoewel veel van de non-profitactiviteiten niet worden uitgevoerd door de overheid, heeft de overheid wel een forse invloed in bijvoorbeeld de sociale zekerheidssector en de gezondheidszorg (zie bijvoorbeeld Koopmans et al., 1995, pp. 9-10; Schram et al., 1997, pp. 3-13).

sprake van ‘echte’ veranderingen, vernieuwingen die bijvoorbeeld werkelijk hebben geleid tot meer aandacht voor de wensen van burgers en andere belanghebbenden en kostenreductie, zonder dat de kwaliteit eronder lijdt?

Zonder de illusie te hebben dat hier het definitieve antwoord kan worden gegeven op dergelijke vragen, wordt in het navolgende wel geprobeerd er iets over te zeggen. Daarbij ligt een zeker accent bij de veranderingen die, in samenhang met andere veranderingen in de sturing en beheersing, zijn doorgevoerd in het financieel management van gemeenten en provincies. Allerlei ontwikkelingen in de politieke en maatschappelijke omgeving van gemeenten en provincies, de ontwikkelingen in de zogenaamde ‘institutionele omgeving’, komen daarbij slechts heel beperkt aan de orde (zie daarvoor bijvoorbeeld Ferlie et al., 1996, pp. 6-55; Groot en Van Helden, 2003, pp. 24-30; Noordegraaf, 2004, pp. 47-68). Ook wordt niet ingegaan op de betekenis die traditionele waarden voor de overheidssector als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en billijkheid nu hebben bij het managen van overheidsorganisaties. Kortom, politicologische, maatschappelijke, juridische en bestuurskundige aspecten blijven hier grotendeels of helemaal buiten beschouwing, hoe belangrijk ze in de praktijk ook kunnen zijn voor het functioneren van overheidsorganisaties.

Voordat wordt ingegaan op de vernieuwingen die sinds de periode 1985-1990 zijn doorgevoerd bij Nederlandse gemeenten en provincies, wordt in het volgende hoofdstuk eerst het vakgebied overheidsmanagement kort besproken. Om het thema van dit boekje ‘mooie woorden of echte daden’ beter te kunnen plaatsen, komen in hoofdstuk 3 beknopt enkele theoretische kaders aan de orde die regelmatig worden gebruikt om organisatieveranderingen te verklaren. Hoofdstuk 4 bevat een schets van enkele ontwikkelingen die zich in Nederlandse gemeenten en provincies voordeden in de periode 1985-2005. Ook wordt van allerlei managementvernieuwingen kort toegelicht wat ze inhouden. Hoofdstuk 5 geeft vervolgens een beeld van allerlei tamelijk kritisch onderzoek dat in de afgelopen jaren is gedaan naar veranderingen in vooral het financieel management van Nederlandse gemeenten en provincies en naar de effecten ervan. Vervolgens bevat het omvangrijke hoofdstuk 6 een overzicht van de uitkomsten van ruim twintig interviews, die werden gehouden met wethouders en ambtelijke managers in diverse Nederlandse gemeenten en provincies. In die interviews werd vooral ingegaan op de doorgevoerde managementvernieuwingen, de achtergronden erbij en de effecten ervan. Tevens worden enkele statistische gegevens gepresenteerd die tijdens de interviews werden verzameld. De hier gepresenteerde uitkomsten beogen vooral een samenvatting te zijn van de oordelen van de geïnterviewden. Het gaat niet om een beeld waarvan mag worden gezegd dat het representatief is voor alle gemeenten en provincies. Daarnaast wordt bij de bespreking van de effecten in hoofdstuk 6 gebruik gemaakt van de uitkomsten van statistisch onderzoek dat enkele gemeenten en provincies hebben laten verrichten onder bur-

gers. Tot slot volgen in hoofdstuk 7, naast een vooruitblik op het toekomstige werkterrein, een samenvatting en conclusie. Daarbij wordt ook nagegaan in hoeverre een antwoord valt te geven op de vraag ‘Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden?’

2. Overheidsmanagement: een nadere plaatsbepaling

Overheidsmanagement werd in hoofdstuk 1 al omschreven als het vakgebied dat zich bezig houdt met de sturing en beheersing van het ambtelijk apparaat van een overheidsorganisatie, zodat dit qua efficiëntie en effectiviteit op de gewenste wijze kan functioneren. Het politieke bestuur dat boven een overheidsorganisatie staat, bepaalt de doelen van de overheidsorganisatie, stelt vast wat er gewenst is.⁴ Ambtenaren – het ambtelijk apparaat – kunnen adviseren bij wat het politieke bestuur hierover bepaalt. Ambtenaren zullen in de praktijk misschien ook proberen deze politieke keuzes fors te beïnvloeden, maar zij zijn niet degenen die er de uiteindelijke beslissing over nemen (zie ook Sporre, 1988). De rol van ambtenaren is dat zij besluiten voorbereiden en het politieke bestuur van advies voorzien bij de besluitvorming en dat zij, nadat het politieke bestuur heeft beslist, zorgen voor een efficiënte en effectieve uitvoering van de besluiten.

Door hier vooral uit te gaan van de formele rol en positie van het ambtelijk apparaat, wordt sterk aangesloten bij wat wel wordt aangeduid als de ‘rationeel-legale’ benadering van de overheidsorganisatie. In de rationeel-legale visie wordt de overheidsorganisatie beschouwd als een ‘verzameling van mensen en middelen om een gemeenschappelijk doel zo efficiënt, effectief en bewust mogelijk te realiseren’ (Bekkers, 1998, p. 17; zie ook Van der Schroeff, 1967, pp. 14-15, 121-127). Dit is een vereenvoudigd beeld, dat een mate van bewust en weloverwogen op economische efficiëntie en effectiviteit gericht handelen veronderstelt die niet geheel overeenkomt met de werkelijkheid. In de praktijk is misschien sprake van een minder rationeel-legale, zo u wilt een minder ‘lijdzame’, houding van ambtenaren. Zij hebben misschien in allerlei gevallen een invulling kunnen geven aan hun werk die verder gaat dan alleen de voorgaand geschetste, formele rollen van adviseren en het efficiënt en effectief uitvoeren van politieke besluiten (zie voor de positie en rol van ambtenaren bijvoorbeeld Crijns en Korsten, 1998, pp. 309-321; Aalders en Van Montfort, 1998, pp. 351-354). Bovendien bestaan er in de praktijk allerlei wissel-

⁴ Het ‘politieke bestuur’ in gemeenten en provincies bestaat uit respectievelijk de gemeenteraad en provinciale staten, waarvan de leden via verkiezingen worden gekozen, en het college van Burgemeester en Wethouders (BenW) en het college van Gedeputeerde Staten (GS), het ‘dagelijks politiek bestuur’ van de gemeente, respectievelijk de provincie. De burgemeester van een gemeente is lid van BenW, terwijl de commissaris van de koningin van een provincie lid is van GS; deze twee functionarissen worden (op dit moment nog) benoemd door de Kroon. De leden van de gemeenteraad en provinciale staten kiezen de overige leden van BenW, respectievelijk GS. Sinds 2002, respectievelijk 2003, hoeven deze leden van BenW en GS niet meer afkomstig te zijn uit de gemeenteraad of provinciale staten. De gemeenteraad, respectievelijk provinciale staten, is formeel het hoogste gezag binnen een gemeente dan wel provincie. De leden van BenW en GS hebben in de praktijk zeer regelmatig contact met de ambtelijke organisatie en zijn dikwijls, zij het van enige afstand, vrij nauw betrokken bij de sturing en beheersing van de ambtelijke organisatie. Waar in deze tekst verder wordt gesproken over het politieke bestuur gaat het in het algemeen om BenW en GS.

werkingen tussen de ambtelijke organisatie en haar politieke en maatschappelijke omgeving en tussen krachten binnen de ambtelijke organisatie. Dat kan er allemaal toe leiden dat op efficiëntie en effectiviteit gericht handelen in de praktijk van een overheidsorganisatie ‘in de knel’ komt.

Het sturen en beheersen van organisaties is in werkelijkheid vaak uiterst complex. Dit geldt zeker ook voor overheidsorganisaties, bijvoorbeeld vanwege de vele bij de overheid betrokken belanghebbenden, allerlei weinig concrete producten en moeilijk meetbare prestaties, de mate waarin overheidsorganisaties onder invloed staan van ‘maatschappelijke opinies’ en de openbaarheid van besluitvorming en informatie in de overheidssector. Ondanks dergelijke ‘complicaties’ kan het echter zinvol en acceptabel zijn er vanuit te gaan dat overheidsorganisaties, gegeven allerlei beperkingen omtrent bijvoorbeeld de beschikbaarheid van informatie en kennis, tot op zekere hoogte beogen op efficiënte en effectieve wijze uitvoering te geven aan politieke besluiten.

Het is niet nodig daarbij te vervallen in het traditionele, neoklassiek-economische uitgangspunt van ‘onbegrensd rationeel handelen’, dat stelt dat mensen bij het nemen van (economische) beslissingen kennis hebben over alle, waar dan ook beschikbare keuzemogelijkheden en dat zij steeds streven naar de best mogelijke oplossing. Ook als ‘slechts’ wordt gestreefd naar een bevredigende keuze, kunnen mensen binnen de beperkingen van hun situatie een zakelijke houding tonen en streven naar bijvoorbeeld een verhoging van de efficiëntie en effectiviteit van hun organisatie (vgl. March en Simon, 1958, pp. 136-142; Bouma, 1966, pp. 154-168; Simon, 1976, pp. 38-41). Door bij het onderzoeken van overheidsorganisaties in eerste instantie uit te gaan van een zekere mate van zakelijkheid en bewust handelen, door bepaalde complexiteit buiten beschouwing te laten, kan op het werkterrein enige duidelijkheid en overzichtelijkheid worden gecreëerd. Het mag in dit uitgebreide betoog nauwelijks worden gezegd, maar toch: beperking kan haar waarde hebben.

Daarnaast kan het hanteren van de rationeel-legale benadering van de overheidsorganisatie de laatste jaren (extra) verdedigbaar zijn als wordt gekeken naar de praktijk van overheidsorganisaties. De rationeel-legale benadering heeft namelijk qua ‘sfeer’ overeenkomsten met de denkbeelden achter de ontwikkeling die international wordt aangeduid als ‘New Public Management’ (Hood, 1995). Met het in Nederland sinds ongeveer 1985 opgekomen New Public Management is de aandacht sterk toegenomen voor allerlei aan het bedrijfsleven ontleende managementtechnieken, verzelfstandiging van organisatie-onderdelen en een meer zakelijke, bedrijfsmatige sturing en beheersing van overheidsorganisaties en andere

matige sturing en beheersing van overheidsorganisaties en andere organisaties in de publieke sector.⁵

Een zeker niveau van economische efficiëntie en effectiviteit kan voor een overheidsorganisatie bovendien noodzakelijk zijn om de continuïteit van de organisatie te waarborgen (vgl. Otley, 1980). Als de organisatie zeer slecht zou functioneren, kan dat leiden tot onvrede onder burgers, wat zich bij verkiezingen zou kunnen vertalen in stemmenverlies voor de verantwoordelijke politieke bestuurder(s). Om dergelijk stemmenverlies tegen te gaan, zouden politieke bestuurders bijvoorbeeld kunnen besluiten uit oogpunt van ‘politieke rationaliteit’ slecht functionerende organisatie-eenheden te reorganiseren of op te heffen.⁶ Door ‘acceptabele’ prestaties te laten zien, kan een organisatie dergelijke bedreigingen van haar continuïteit wellicht beperken (zie ook Wildavsky, 1966, p. 308; Ter Bogt, 2003a, pp. 155, 160-163).

Het gaat bij overheidsmanagement, eenvoudig gezegd, om het sturen en beheersen van het functioneren van overheidsorganisaties. Politieke bestuurders – met name de leden van het college van Burgemeester en Wethouders (BenW) in gemeenten en het college van Gedeputeerde Staten (GS) in provincies – zijn direct of indirect betrokken bij die sturing en beheersing. De politieke bestuurders geven hun wensen – op te lossen problemen, te realiseren doelen, te ontwikkelen beleidsvoor-nemens – door aan de ambtelijke organisatie via rechtstreekse contacten met ambte-naren, dan wel via de gemeente- of provinciesecretaris. Al verschilt de precieze invulling van hun rol van organisatie tot organisatie, in een gemeente en provincie zijn respectievelijk de gemeente- en provinciesecretaris de hoogste ambtelijke leidingge-venden en het formele ‘schakelpunt’ tussen het ambtelijk apparaat en het politieke bestuur (gemeenteraad en provinciale staten en college van BenW of GS). Naast hun rol als politiek adviseur, dragen zij in het algemeen de uiteindelijke verantwoorde-lijkheid voor de dagelijkse leiding en het dagelijkse functioneren van het ambtelijk apparaat (Crijns en Korsten, 1998, pp. 321-322; Camps, 1998, pp. 337-343).

Overheidsmanagement omvat in principe alle middelen en activiteiten die leidinggevenden – politieke bestuurders en ambtelijke managers – inzetten om een goed verloop te bewerkstelligen van de interne bedrijfsvoering van de organisatie

⁵ Voor de goede orde: bedrijfsmatig is niet hetzelfde als ‘op financiële winst gericht’. Bij bedrijfsmatig gaat het er slechts om dat werkwijzes en technieken worden gebruikt zoals die ook in een bedrijf ‘gebruikelijk’ zijn en dat er aandacht is voor efficiëntie. De traditieel voor het overheidshandelen gehanteerde uitgangspunten, zoals het streven naar rechtmatigheid en rechtsgelijkheid, blijven hierbij in principe gelden, al kunnen ze misschien in de praktijk soms in de knel komen.

⁶ Bij politieke rationaliteit gaat het niet alleen om de in geld uitgedrukte kosten en opbrengsten van bijvoorbeeld een activiteit of besluit, maar ook om de ‘uitstraling’ die de activiteit of het besluit heeft in de richting van kiezers en op de reputatie van de politicus. Politiek rationeel handelen betekent dus dat ook nadrukkelijk rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld de opvattingen onder de kiezers en in de media en de druk van allerlei belangengroepen, die niet (alleen) geïnteresseerd hoeven te zijn in economische efficiëntie (Ter Bogt, 2003a, p. 161).

waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen en/of leiding geven, zodat de organisatie op de gewenste wijze functioneert. Zaken als de keuze voor een bepaalde organisatiestructuur, de inrichting van het financieel management (en, als een specifiek onderdeel daarvan, de planning en control) en het personeelsmanagement, kunnen grote invloed hebben op het functioneren van een organisatie. In de praktijk richt overheidsmanagement zich dan ook sterk op dergelijke zaken, die in hoofdstuk 4 nog nader worden toegelicht (zie ook Aardema, 2000). Daarnaast vallen bijvoorbeeld de wijze waarop informatie- en communicatietechnologie worden ingezet, pogingen de organisatiecultuur te veranderen, of de ontwikkeling van integriteitsbeleid, eveneens te rekenen tot het vakgebied van het overheidsmanagement (zie bijvoorbeeld Maas en Overduin, 1996). Uiteindelijk gaat het in al deze gevallen om activiteiten, middelen en instrumenten die moeten bijdragen aan een ‘goede’ sturing en beheersing van de organisatie; die bijdragen aan een goede ‘management control’, om het maar eens op z’n Engels en misschien wat vager te zeggen. Kortom, overheidsmanagement is, net als management in het algemeen, een veel omvattend werkgebied, waarbij dikwijls voor de diverse deelterreinen een beroep wordt gedaan op specialisten om zo de nodige deskundigheid ter beschikking te hebben.

Overheidsmanagement richt zich in eerste instantie op de interne organisatie, op de personen, activiteiten en middelen binnen de overheidsorganisatie. De interne gang van zaken binnen een overheidsorganisatie kan uiteraard gevolgen hebben voor de ‘buitenwereld’. Het doel van overheidsorganisaties is immers, heel algemeen gesteld, het verrichten van allerlei werkzaamheden ten dienste van de samenleving. Via de overheidsorganisatie krijgt het politieke bestuur van een gemeente of provincie – en, op hoger niveau, geheel Nederland of de Europese Unie – concreet vorm. Politieke bestuurders hebben er dan ook belang bij dat de overheidsorganisatie waarvoor zij verantwoordelijk zijn zo functioneert, dat de gewenste doelen in ‘voldoende’ mate worden gerealiseerd. Want de personen in de externe omgeving van de overheidsorganisatie die worden geraakt door het functioneren van de organisatie, vormen in een democratie als Nederland de kiezers bij verkiezingen – die weer sterk bepalend zijn voor het ‘lot’ van de politieke bestuurder.

In deze zin is een overheidsorganisatie, en derhalve ook overheidsmanagement, nauw gerelateerd aan de politiek. De doelen van overheidsorganisaties zijn overigens lang niet altijd concreet en eenduidig (zie ook Mintzberg, 1996, pp. 79-80). Dat komt onder meer omdat allerlei overheidstaken weinig concreet en niet goed meetbaar zijn en er in het politieke bestuur vaak compromissen moeten worden gesloten – om zo enigszins te voldoen aan de wensen van de diverse betrokken politieke partijen, belangengroepen en groepen kiezers. Desalniettemin gaat het bij overheidsmanagement niet alleen om een vrij ‘vaag’ product als beleidsontwikkeling, maar ook voor een groot deel om heel concrete activiteiten, diensten en produc-

ten, waarbij voor burgers veelal de politieke invloed nauwelijks concreet zichtbaar is. Het kan bijvoorbeeld gaan om het verstrekken van een paspoort, het draaiende houden van de schouwburg, het ophalen van huisvuil, het aanleggen van sportterreinen, het laten bouwen van een school, het onderhouden van wegen, kanalen en parken, het bestrijden van een brand, of het verlenen van een vergunning voor de lozing van afvalwater of de verbouwing van uw huis.

Al hebben we het niet meer over de nieuwste hype, de benaming overheidsmanagement is toch relatief jong. Door een leerstoel met de naam Overheidsmanagement in te stellen, laten universiteiten dus blijken op de hoogte te zijn van de (vrij) recente taalontwikkelingen! De aanduiding ‘overheidsmanagement’ is vanaf ongeveer 1980 in zwang gekomen, net als bijvoorbeeld het meer omvattende begrip publiek management, samen met de toenemende aandacht in de samenleving en het politieke bestuur voor zaken als efficiëntie, effectiviteit, bedrijfsmatigheid, verantwoording en transparantie van de overheidssector en de opkomst van New Public Management (Osborne en McLaughlin, 2002, pp. 7-10; Bovaird en Löffler, 2003, p. 6; zie ook Lemstra, 1996, pp. 9-11). Maar al bestond het begrip overheidsmanagement niet, sinds hun ontstaan wordt er leiding gegeven aan overheidsorganisaties (zie bijvoorbeeld Noordegraaf, 2004, pp. 78-87). In dat verband werd in Nederland bijvoorbeeld lange tijd gesproken over overheidsbeheer of, wat abstracter en ruimer, bestuurskunde (zie bijvoorbeeld Fockema Andreae, 1940).⁷ Ook elders traden soortgelijke accentverschuivingen op; in het Engels werd het traditionele begrip ‘public administration’ bijvoorbeeld steeds meer vervangen door ‘public management’. Misschien heeft deze accentverschuiving en de wens ‘ouderwets stoffige’ overheidssimago’s af te werpen ook bijgedragen aan het wegvallen van de rol van de bestuursscholen, waar ambtenaren onder meer diverse specifiek op overheidsprocedures en interne werkprocessen gerichte cursussen konden volgen.

Overheidsmanagement richt zich op de interne bedrijfsvoering en het bedrijfseconomische microniveau van de individuele overheidsorganisatie. Overheidsmanagement benadert overheidsorganisaties dus vanuit een specialistische invalshoek. Er zijn echter ook overlappingsen tussen het vakgebied overheidsmanagement en het vakgebied bestuurskunde (waarbij de benamingen bestuurswetenschap en publiek management gemakshalve maar worden beschouwd als synoniemen voor de nu nog meer ingeburgerde aanduiding ‘bestuurskunde’). De overlapping ligt vooral op de onderdelen binnen de bestuurskunde die Noordegraaf (2004, pp. 95-96) aanduidt als bedrijfs- en organisatiemanagement. Bij het bedrijfs- en organisatiema-

⁷ Het tijdschrift dat sinds 1992 de naam Overheidsmanagement draagt, heette bijvoorbeeld in de periode 1926-1987 Financieel overheidsbeheer (tussen 1987 en 1992: Financieel overheidsmanagement). Het blad van de Nederlandse Bond van Gemeente-Ambtenaren droeg lange tijd de titel Bondsblad: wekelijks orgaan voor ambtenarenbelangen en overheidsbeheer.

nagement gaat het ook om het bedrijfsmatig en volgens organisatiekundige principes laten functioneren van overheidsorganisaties. Het specifieke van overheidsmanagement ligt er dan vervolgens in dat dit vakgebied beoogt zich op meer specialistische, diepgaande wijze te richten op de bedrijfseconomische kant van overheidsorganisaties, waarbij de aandacht onder meer sterk uitgaat naar allerlei aspecten van het financieel management. De onderdelen die Noordegraaf aanduidt met beleids- en politiek management maken deel uit van het werkterrein van de bestuurskunde. Deze onderdelen blijven echter (grotendeels) buiten beschouwing bij het vakgebied overheidsmanagement.⁸

In vergelijking tot het vakgebied bestuurskunde, kent het vakgebied overheidsmanagement dus een inhoudelijk gezien minder brede benadering van overheidsorganisaties. De bestuurskunde hanteert een nadrukkelijk multidisciplinaire, of misschien interdisciplinaire benadering van overheidsorganisaties, waarbij onderdelen uit bijvoorbeeld de politicologie, economie, sociologie en juridische wetenschap worden gecombineerd (Van Braam, 1986, pp. 609-612; Toonen en Korsten, 1988, pp. 26-31, De Baas, 1995, pp. 15-26; zie ook Steunenberg, 2001, pp. 12, 82-83; Hoogerwerf, 2003, pp. 23-33). De overlapping tussen overheidsmanagement en het vakgebied overheidsfinanciën is gering. Het vakgebied overheidsfinanciën richt zich specifiek, vooral ook op macroniveau, op de financiering van overheden en de financiële verhoudingen tussen bijvoorbeeld enerzijds gemeente en provincie en anderzijds het rijk.

Met deze schets en globale afbakening van het vakgebied overheidsmanagement wordt hier volstaan. Het wordt tijd om over te gaan naar wat er in concreto zoal gebeurt en wat er in de afgelopen jaren is veranderd op het gebied van het overheidsmanagement bij lagere overheden in Nederland. Om de ontwikkelingen op het gebied van het overheidsmanagement beter te kunnen plaatsen en analyseren, is het echter zinvol eerst nog na te gaan welke aanknopingspunten de literatuur hier zoal voor biedt.

In de literatuur op het gebied van onder meer de organisatiekunde, het overheidsmanagement en de bestuurskunde, worden verschillende achterliggende motieven genoemd ter verklaring van het ‘waarom?’ van veranderingen in organisaties. Hoofdstuk 3 biedt een beknopte presentatie van twee stromingen, de contingentie-benadering en het sociologische institutionalisme, die zich vooral richten op de invloed die veranderingen in de omgeving kunnen hebben op de sturing en beheersing

⁸ Beleidsmanagement houdt zich bezig met de actoren die een rol spelen bij de beleidsontwikkeling en in beleidsprocessen, bijvoorbeeld politieke bestuurders, politieke partijen, ambtenaren, belangengroepen en burgers. Politiek management richt zich op de politiek en politiek-bestuurlijke context van overheidsorganisaties, met aandacht voor bijvoorbeeld machtsconflicten, coalitievorming en de rol van beeldvorming en media in het politieke proces (Noordegraaf, 2004, pp. 100-102).

van een organisatie. Hiermee wordt ook een nadere achtergrond geboden aan het thema van deze oratie: mooie woorden of echte veranderingen?

3. Managementveranderingen en veranderingen in de omgeving van overheidsorganisaties; een theoretisch kader

Wat kunnen de veranderingen in de omgeving van overheidsorganisaties betekenen voor de sturing en beheersing van deze organisaties en voor de hierbij gebruikte instrumenten en werkwijzes? De in dit hoofdstuk gepresenteerde contingentiebenadering en het sociologische institutionalisme zijn benaderingen, elk met hun eigen accenten, die in de afgelopen jaren regelmatig zijn gebruikt ter verklaring van de wijze waarop het management van organisaties wordt afgestemd op veranderingen in de omgeving van de organisatie (zie bijvoorbeeld Brignall en Modell, 2000; Pollitt en Bouckaert, 2000, pp. 6-8, 24-38; Dubbeldam en Goedmakers, 2003, pp. 346-369; Ter Bogt, 2005). De aandacht gaat hierbij vooral uit naar literatuur die zich richt op veranderingen in het financieel management. Het gaat er in dit hoofdstuk niet om een gedetailleerd theoretisch kader te bieden. De literatuurverkenning beoogt slechts in meer algemene zin een beeld te geven van theoretische invalshoeken die aanknopingspunten kunnen bieden om de in de praktijk bij overheidsorganisaties opgetreden ontwikkelingen te plaatsen en analyseren.

3.1 *De contingentietheorie*

Het management control systeem van een organisatie omvat alle middelen en instrumenten die het management kan inzetten om de organisatie te sturen en te beheersen en bij te dragen aan de continuïteit ervan. De organisatiestructuur en middelen op het gebied van het financieel management en het personeelsmanagement maken deel uit van het management control systeem van een organisatie. De prestaties en de effectiviteit van een organisatie worden, behalve door allerlei interne en externe factoren, mede bepaald door de diverse managementmiddelen die worden ingezet (Otley, 1980, pp. 421-422; Birnberg, 1998; Donaldson, 2001, pp. 7-11).

De organisatiekundige contingentietheorie richt zich op de invloed die allerlei, vooral ‘technische’ factoren (variabelen) kunnen hebben op de middelen die worden ingezet bij de sturing en beheersing van de organisatie, die op hun beurt van invloed zijn op de efficiëntie en effectiviteit van een organisatie (zie ook Chenhall, 2003, p.157). Onderzoek dat de contingentiebenadering als basis hanteert, kan bijvoorbeeld gericht zijn op de vraag wat het effect op het organisatie-ontwerp en de andere control-middelen is van ‘contingente variabelen’, zoals dynamiek in de omgeving van de organisatie, onzekerheid, of de ontwikkelingen in de productietechnologie. Meer specifiek op de accounting en het financieel management gerichte uitwerkingen van de contingentietheorie geven aan dat, wil een organisatie voldoende prestaties realiseren en effectief zijn, het accounting systeem en het financieel ma-

nagement afgestemd dienen te zijn op de specifieke situatie waarin die organisatie verkeert (Emmanuel et al. 1990, p. 57).

De contingentietheorie hanteert als uitgangspunt dat organisaties bewust, op basis van ‘economisch-rationele’ overwegingen van efficiëntie en effectiviteit, de middelen kiezen die moeten leiden tot realisatie van de organisatiedoelen – en uiteindelijk tot het ‘overleven’ op de lange termijn (zie ook Covalleski et al., 1996, pp. 4-7). De contingentietheorie veronderstelt weliswaar dat de redenen voor veranderingen in organisaties liggen in de wens de economische efficiëntie en/of effectiviteit te verhogen, maar het hoeft niet zonder meer te gaan om een streven naar maximale efficiëntie of effectiviteit.

In praktijkonderzoek in diverse organisaties, vooral commerciële bedrijven, is inmiddels voor uiteenlopende contingente variabelen nagegaan wat de invloed ervan was op het systeem voor management control en de ingezette managementmiddelen. Het ging hierbij om variabelen als de mate van onzekerheid waarmee de organisatie intern en extern wordt geconfronteerd, de dynamiek en complexiteit in de omgeving van de organisatie, de meetbaarheid van de voortgebrachte producten, de gebruikte productietechnologie, de omvang van de organisatie, de organisatiestructuur en de strategie van de organisatie (Fisher, 1995, p. 30; Chenhall, 2003). Zo is er bijvoorbeeld onderzoek dat aangeeft dat naarmate organisaties te maken krijgen met meer onzekerheid en snellere veranderingen in hun omgeving en meer onder druk staan – bijvoorbeeld door verandering in omstandigheden of regelgeving –, deze organisaties meer de neiging hebben gebruik te maken van stringente vormen van control, met een nadruk op financiële budgetten (Chenhall, 2003, pp. 138-139; zie ook Khandwalla, 1977; Chenhall and Morris, 1986, pp. 19-20 and 30-31; Chapman, 1998, pp.764-765). Verder is er onderzoek dat suggereert dat er een relatie bestaat tussen het controlsysteem en de organisatie-omvang. Een grotere omvang zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat een organisatie beschikt over de deskundigheid en middelen om gebruik te maken van meer ‘geavanceerde’ financieel management-technieken, zoals een kwaliteitsmodel als het INK-model, kostenallocatie met behulp van Activity-Based Costing, of ‘brede’ prestatiemeting via de Balanced Scorecard (zie bijvoorbeeld Innes en Mitchell, 1995, pp. 142, 150; Chenhall en Langfield-Smith, 1998, pp. 12-13; Tillema, 2005).

De factoren die in de contingentietheorie aan de orde komen, zouden ook van invloed kunnen zijn op de veranderingen die zijn doorgevoerd in Nederlandse overheidsorganisaties. Waar factoren als onzekerheid en dynamiek van invloed kunnen zijn op alle overheidsorganisaties, kan een factor als organisatiegrootte de aandacht vestigen op eventuele verschillen in de mate waarin grotere en kleinere overheidsorganisaties managementveranderingen hebben doorgevoerd.

3.2 *De sociologische institutionele theorie*

In de contingentietheorie is de aandacht vrij sterk gericht op ‘technisch-economische’ aspecten. De institutionele theorie, vooral de sociologische variant ervan, legt het accent op de sociale ‘legitimiteit’ van organisaties en hun activiteiten. In vergelijking tot de ‘braaf-rationele’ contingentietheoretici, hebben de sociologische institutionelen dus, al dan niet met redenen, een wellicht wat meer ‘cynisch-realistische’ kijk op de wereld. Bij de institutionelen gaat de aandacht sterk uit naar sociale en culturele aspecten in de omgeving van organisaties, zoals de regels, kennis, normen en gebruiken in een bepaalde groep of samenleving, of de macht van bepaalde groepen en interne of externe druk op organisaties, en naar de invloed die deze hebben op het functioneren van organisaties. Tevens is er aandacht voor de invloed die het functioneren van de organisatie vervolgens weer heeft op bijvoorbeeld de ontwikkeling van de regels, kennis, normen, gebruiken en machtsverdeling in de groep of samenleving. In vergelijking tot de contingentietheorie, betreft het sociologische institutionalisme dus een breder scala aan factoren binnen en buiten de organisatie in de beschouwing (Scott, 1995, p. xiv; zie ook Oliver, 1991, pp. 146-151; Coaleski et al., 1996, pp. 9-12; Greenwood en Hinings, 1996, p. 1025; Brignall en Modell, 2000, pp. 289-291; Chenhall, 2003, p. 159).

Sommige institutionele auteurs erkennen dat economisch-rationele overwegingen in organisaties op individueel niveau een rol kunnen spelen (zie bijvoorbeeld Meyer en Rowan, 1977, pp. 353-355; Hannan en Freeman, 1977, p. 930; DiMaggio en Powell, 1983, pp. 149 en 157; Powell, 1991, pp. 189-190).⁹ Al werden ze gescheiden van elkaar bekeken, ook in de ‘oude’ institutionele theorie bestond nadrukkelijk aandacht voor zowel de technisch-economische, als de sociaal-institutionele kenmerken van besluiten en organisaties. De ‘oude’ institutionele theorie had aandacht voor zowel organisatievormen – en hun efficiëntie – als voor andere instituties (Commons, 1931, pp. 649-650, 654-657; Van de Ven, 1993, pp. 149-151).

Sociologisch-institutionele auteurs zijn echter in het algemeen van mening dat economisch-rationele overwegingen het organisatiegedrag niet goed verklaren. Zij zijn meer geïnteresseerd in bijvoorbeeld de vraag waarom organisaties zo vaak elkaars veranderingen navolgen. Waaruit kan het ‘imitatiegedrag’ worden verklaard dat zij signaleren onder organisaties die op een bepaald werkterrein actief zijn? En welke verklaring is er voor de vaste patronen die vaak te signaleren vallen in de or-

⁹ De contingentietheorie en de sociologische institutionele theorie richten zich op verschillende aspecten en niveaus met betrekking tot de organisatie (zie ook Scott, 1995, p. 59), maar er kan worden gesteld dat er ook bepaalde raakvlakken zijn. Dat betekent niet dat de indruk mag worden gewekt dat de contingentietheorie en de institutionele theorie zonder meer bij elkaar aansluiten (zie ook Chenhall, 2003, p. 160). De beide theoretische kaders vestigen echter wel de aandacht op aspecten die naast elkaar van belang kunnen zijn voor organisaties die streven naar continuïteit.

ganisatieveranderingen die in een bepaalde periode worden doorgevoerd en voor de gelijkvormigheid die hierdoor ontstaat tussen organisaties (DiMaggio en Powell, 1983, pp. 149-150). Daarnaast zijn zij onder meer sterk geïnteresseerd in de vraag of soms misschien ‘rituele’ veranderingen worden doorgevoerd die naar buiten toe de indruk wekken dat de organisatie is veranderd en zich aanpast aan veranderende omstandigheden, terwijl dat in feite niet of nauwelijks het geval is (Meyer en Rowan, 1977, pp. 356-357; zie ook Greenwood en Hinings, 1996, pp. 1025-1026).

Vanuit sociologisch-institutioneel perspectief bezien, zijn de managementveranderingen die gemeenten en provincies hebben doorgevoerd mogelijkwerwijs te beschouwen als een reactie op allerlei externe veranderingen in de regels en verwachtingen (dat wil zeggen: veranderingen in de instituties). De verandering in de formele regels en de verwachtingen in de omgeving kunnen een veranderingsproces in de gemeenten en provincies in gang hebben gezet om zo formeel gezien te voldoen aan de nieuwe regels en verwachtingen. Praktijkonderzoek op het gebied van het sociologische institutionalisme heeft echter laten zien dat de formele veranderingen soms slechts worden doorgevoerd om redenen van ‘externe legitimiteit’. Dat betekent dat naar buiten toe de indruk wordt gewekt dat er iets is veranderd, dat er bijvoorbeeld prestatiegegevens over de overheidsorganisatie worden verzameld en gebruikt, terwijl er bij de interne sturing van de organisatie nauwelijks of geen echt gebruik wordt gemaakt van de verandering – de beschikbare prestatiegegevens worden intern bijvoorbeeld nauwelijks gebruikt (zie bijvoorbeeld Ansari en Euske, 1987, pp. 557-564). In dit laatste geval is er sprake van een ‘zwakke koppeling’ tussen het formele, op externe regels en verwachtingen gebaseerde informatiesysteem en het intern voor de werkelijke sturing, beheersing en besluitvorming gebruikte systeem (Weick, 1976, pp. 3-8; Meyer en Rowan, 1977, p. 352, 356-359).

Meyer en Rowan suggereren dat een ‘zwakke koppeling’ het voor organisaties in een ‘branche’ mogelijk maakt om formeel gezien een gelijkvormige organisatiestructuur en een gelijksoortig financieel en personeelsmanagement te hebben, terwijl ze in feite hun interne verschillen en gebruikelijke werkwijzes kunnen handhaven. Door ‘naar buiten toe’ de indruk te wekken dat wordt gewerkt met veel gehanteerde en ‘algemeen’ als succesvol beschouwde (nieuwe) managementmiddelen (‘mythen’), kan een organisatie proberen kritische aandacht en vragen van buitenstaanders te vermijden en zo ‘externe legitimiteit’ te verwerven, aldus de sociologische institutionelen. Een organisatie kan het imiteren van andere organisaties dus beschouwen als gedrag dat in sociaal opzicht wenselijk is, oftewel als gedrag dat

‘sociaal-rationeel’ is en misschien ook ‘sociaal-efficiënt’ (zie ook Ter Bogt, 2003a, pp. 160-163).¹⁰

Misschien kan een organisatie zowel sociaal-rationeel gedrag vertonen, zoals benadrukt door het sociologische institutionalisme, als economisch-rationeel gedrag, zoals dat wordt benadrukt door de contingentietheorie. De ‘oude’ institutionele economie en sommige sociologisch-institutionele auteurs stellen ook dat, naast de sociale instituties, economisch-rationeel gedrag eveneens van belang kan zijn. Het kan dan ook de moeite waard zijn na te gaan in hoeverre in de praktijk misschien beide vormen van rationaliteit, die elkaar niet hoeven uit te sluiten, een rol hebben gespeeld bij de managementveranderingen die naar continuïteit strevende lagere overheden in Nederland hebben doorgevoerd in de afgelopen vijftien à twintig jaren. Gaat het vooral om ‘mooie woorden’, zoals de sociologische institutionelen suggereren? Of is er, meer aansluitend bij de uitgangspunten van de contingentietheorie en de ‘oude’ institutionelen, vooral sprake van een werkelijk streven naar meer efficiëntie en zichtbaar betere resultaten, kortom van ‘echte daden’?

Het nu volgende hoofdstuk bevat een schets van diverse veranderingen die in de afgelopen vijftien à twintig jaren werden doorgevoerd in de management control en vooral in het financieel management van Nederlandse gemeenten en provincies. Daarbij worden diverse specifieke begrippen ook kort toegelicht. In de hoofdstukken 5 en 6 worden deze veranderingen nader beoordeeld op hun gehalte aan ‘mooie woorden’, dan wel ‘echte daden’.

¹⁰ Sociale efficiëntie zou gedefinieerd kunnen worden als de hoeveelheid middelen, inclusief tijd en energie, die een organisatie, om de gewenste producten (en plannen en doelen) te kunnen realiseren, moet steken in het onderhouden van contacten met personen en groepen binnen en buiten de organisatie. Bij de producten, plannen en doelen gaat het hier wellicht vooral om de plannen van een of enkele toonaangevende groepen binnen de organisatie (zie ook Brignall en Modell, 2000).

Naast economische en sociale rationaliteit en efficiëntie, wordt gesproken over politieke rationaliteit en efficiëntie. Bij het begrip politieke efficiëntie gaat het om de verhouding tussen de hoeveelheid inspanningen van een politicus (inclusief de ingezette financiële middelen en andere productiefactoren) en de hoeveelheid stemmen die het beleid van de politicus oplevert bij verkiezingen. Ervan uitgaande dat politieke partijen en politieke bestuurders in een democratie rationele keuzes maken, zullen zij wellicht proberen om maximale steun van kiezers te verwerven met een minimale inzet aan inspanningen/middelen. De steun van kiezers zal waarschijnlijk niet alleen afhangen van de economische efficiëntie van overheidsorganisaties, maar ook van andere aspecten, bijvoorbeeld de rechtvaardigheid van overheidshandelen, gelijke behandeling van individuen, bescherming van het milieu, of de mate waarin het overheidshandelen bijdraagt aan sociale gelijkheid en versterking van de samenhang in de samenleving (Wildavsky, 1966, pp. 308-309; Wilson, 1989, pp. 131-134; Ter Bogt, 1997, p. 45; 2003a, p. 180).

4. Management van lagere overheden in Nederland: veranderingen in de periode 1985-2005 en een toelichting bij enkele begrippen

Rond 1980 was in Nederland en andere Westerse landen sprake van een ernstige economische stagnatie. De kritiek nam toe op de sinds de Tweede Wereldoorlog sterk gegroeide ‘welvaartsstaat’, de toegenomen omvang van de overheids- en non-profitsector die bovendien te weinig prestatiegericht werd gevonden, de uitgebreide regelgeving van de overheid en het nog sterk Keynesiaanse overheidsbeleid, gericht op het vergroten of tenminste in stand houden van de overheidsuitgaven om zo de economie te stimuleren. Het ging dus om thema’s die, met wisselende intensiteit, sindsdien met regelmaat zijn teruggekeerd in het economische en politieke debat en ook sinds circa 2002 weer actueel zijn.

Overeenkomstig het beleid in veel andere Westerse landen, voert de Nederlandse rijksoverheid, die voor het overgrote voorziet in de financiële middelen die gemeenten en provincies ter beschikking krijgen, sinds 1982 een neoliberaal beleid (Koole en Daalder, 2002, pp. 33-34; zie ook Ter Bogt en Van Helden, 2005). Dat beleid is gericht op onder meer het inperken (van de groei) van de overheidssector, verhoging van de prestatiegerichtheid en de efficiëntie van de overheidssector en deregulering. Bezuinigingen speelden tot ongeveer 1995 eveneens een grote rol; dat is ook sinds 2002 weer het geval. Omdat via de bezuiniging op de rijksuitgaven ook gemeenten en provincies vanaf 1982 werden geconfronteerd met forse bezuinigingen, nam ook hier de prikkel toe om veranderingen door te voeren.

Enkele hoofdonderdelen binnen het vakgebied overheidsmanagement waarin sindsdien veranderingen werden doorgevoerd, zijn de organisatiestructuur, het financieel management en het personeelsmanagement van overheidsorganisaties. Enkele ontwikkelingen op deze onderdelen komen onderstaand aan de orde. Daarnaast traden vooral ook grote veranderingen op in het specialistische ict-management, mede door de snelle technologische ontwikkelingen op dit gebied (ict: informatie- en communicatietechnologie).

4.1 Organisatiestructuur en daarmee verbonden veranderingen

Mede ten gevolge van twijfels over het functioneren van de overheid, discussies over ‘kerntaken’ en verzelfstandiging en de introductie van meer bedrijfsmatige organisatievormen en werkwijzes, werd vanaf circa 1985 in veel gemeenten en provincies de organisatiestructuur veranderd.¹¹ De organisatiestructuur is een belangrijk

¹¹ In provincies en in het Interprovinciaal Provinciaal Overlegorgaan (IPO), het samenwerkingsverband van provincies, werd rond 1995 ook een uitgebreide discussie gevoerd over de toekomstige rol

element binnen organisaties en ook in het vakgebied overheidsmanagement. De keuze voor een bepaalde *organisatiestructuur* bepaalt de verdeling van taken en de gezagsrelaties waarbinnen de werkzaamheden van de organisatie worden verricht, alsmede de er geldende communicatiekanalen en informatieverplichtingen. Het doel van de organisatiestructuur is de handelingen van de medewerkers van de organisatie zodanig te coördineren dat de doelstellingen van de organisatie worden bereikt (Moorhead en Griffin, 1995, pp. 380-381; Keuning en Eppink, 2000, p. 87).

Eenvoudig gesteld, zijn er twee basistypen voor de organisatiestructuur, de centrale en de decentrale structuur. In de centrale structuur worden in principe alle beslissingen genomen op centraal niveau, dus aan de top van de organisatie. Er kan ook worden gekozen voor een decentrale structuur, waarbij de organisatie wordt opgedeeld in kleinere eenheden en waarbij allerlei besluiten op lagere niveaus in de organisatie worden genomen (en niet op centraal niveau, zoals in een gecentraliseerde organisatie). In een decentrale organisatiestructuur liggen allerlei verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij managers op lagere niveaus in de organisatie.

In de periode 1985-1990 en ook daarna nog, zijn vele gemeenten en provincies overgegaan van het secretarie-dienstenmodel, respectievelijk griffie-dienstenmodel, met gecentraliseerde besluitvorming en scheiding van beleidsvoorbereiding en -uitvoering, naar meer gedecentraliseerde organisatievormen, zoals het concern-dienstenmodel of sectorenmodel. Vanwege de sinds circa 1960 sterk gegroeide omvang van veel overheidsorganisaties, werden het secretarie-dienstenmodel en griffie-dienstenmodel steeds meer ervaren als matig functionerende modellen, die bijvoorbeeld een sterk interne gerichtheid, een ‘parafencircuit’ en het afschuiven van verantwoordelijkheden stimuleerden en de besluitvorming vertraagden. Bovendien leidde de formele scheiding van beleidsontwikkeling en –uitvoering regelmatig tot conflicten tussen de afdelingen die plannen ontwikkelden en de afdelingen die ze moesten uitvoeren (zie ook Schrijvers, 1993, pp. 596-597; Kickert, 2000, pp. 9-18; Otto, 2000, pp. 109-117).

In de meer gedecentraliseerde organisatievormen die werden ingevoerd, werden in het algemeen beleid en uitvoering op bepaalde beleidsterreinen in één organisatie-onderdeel bij elkaar gevoegd. De achterliggende gedachte hierbij was dat de snelheid van werken en de product- en resultaatgerichtheid van een organisatie-eenheid kon toenemen als beleidsontwikkeling en -uitvoering plaatsvonden in dezelfde eenheid. Verder trad bij deze verandering een afname op in de centrale sturende en coördinerende rol van de vroegere secretarie of griffie, nu veelal omgevormd tot ‘bestuursdienst’, of verdween deze rol zelfs grotendeels. In verscheidene

en taken van de provincies als van oudsher weinig ‘zichtbare’ en weinig op uitvoering gerichte bestuurslaag tussen rijk en gemeenten (zie ook Schaap et al, 2000).

gevallen werden stafactiviteiten, bijvoorbeeld op het gebied van financiën, personeel en ict, ondergebracht in de decentrale diensten of sectoren. Organisatie-eenheden werden intern verzelfstandigd, maar in diverse gevallen was ook sprake van externe verzelfstandiging, waarbij activiteiten buiten de gemeentelijke of provinciale organisatie kwamen te staan (zie ook Ter Bogt, 1997; Van Thiel, 2002).

In een later stadium, vanaf circa 1995, voerden vele gemeenten en provincies nieuwe ingrijpende organisatieveranderingen door (zie Jacobs en Jacobs, 2001, voor een schets van diverse ontwikkelingen in de gemeente Delft). Er werd bijvoorbeeld besloten tot vermindering van het aantal onderscheiden sectoren of diensten, of de organisatie werd op grote schaal geheel heringericht. Daarbij werd nu bijvoorbeeld gewerkt volgens een ‘vraaggerichte’ structuur – dat wil zeggen, een op klantengroepen afgestemde structuur – waarbij gelijksoortige werkprocessen in één organisatieonderdeel werden samengebracht. Inmiddels hebben vooral in gemeenten in diverse gevallen nieuwe organisatieveranderingen plaatsgevonden, waarbij bijvoorbeeld stafactiviteiten weer werden gecentraliseerd, een directie werd gevormd, of meer ‘diffuse’ organisatievormen werden geïntroduceerd (zoals organisatievormen waarin de eenheden gebaseerd zijn op zowel producten of processen, als projecten). In diverse gevallen zijn vooral grotere gemeenten overgegaan naar ‘wijkgericht’ of ‘gebiedsgericht’ werken waarbij, naast de centrale gemeentelijke organisatie(-onderdelen), een deel van de organisatie wordt georganiseerd op wijk- of gebiedsniveau. Ook in provincies is soms gebiedsgericht werken ingevoerd (Schaap et al., 2000). Sommige gemeenten hebben gekozen voor een ‘netwerkorganisatie’ met een ‘platte’ structuur (weinig hiërarchische niveaus) en een vooral regisserende en coördinerende, in plaats van uitvoerende taak (zie ook Aardema, 2005).

In een gedecentraliseerde organisatie kan bijvoorbeeld worden gekozen voor zelfbeheer, dat met de overgang naar decentrale organisatiestructuren al vrij populair werd vanaf 1985. *Zelfbeheer* kan worden gedefinieerd als het aan de leidinggevende van een decentrale organisatie-eenheid toekennen van zelfstandige bevoegdheden op het gebied van het beheer van zijn of haar eenheid. Binnen zekere grenzen mag de directeur van een dienst zelfstandig beslissingen nemen op het gebied van bijvoorbeeld het personeelsbeleid en de financiën van de dienst. Er worden dus tussen de top van de organisatie en de decentrale leiding bepaalde afspraken gemaakt over de productiemiddelen, de ‘inputs’, waarover de decentrale eenheid kan beschikken. Bij *contractmanagement* worden er afspraken gemaakt over zowel de inputs als over de met de middelen te leveren goederen en diensten, de producten of ‘outputs’ van de eenheid, en andere prestaties. Die afspraken kunnen meer of minder gedetailleerd zijn. De decentrale eenheid mag tot op zekere hoogte zelf bepalen hoe de prestaties worden gerealiseerd (Ter Bogt, 1994, p. 25; zie ook Martens et al., 2002, p. 48; Dubbeldam en Goedmakers, 2003, pp. 220-228).

Decentralisatie ging in veel gemeenten en provincies gepaard gaan met de introductie van vormen van ‘*integraal management*’ (Dubbeldam en Goedmakers, 2003, pp. 210-219). Dit betekent dat de manager van een eenheid niet alleen verantwoordelijk is voor de vakinhoudelijke kant van de werkzaamheden en de gerealiseerde productie, maar ook voor bijvoorbeeld de financiën, de personeelszaken en de ict-activiteiten van de eenheid.

Diverse, vooral grotere gemeenten en provincies hebben ook beleid ontwikkeld op het gebied van *opdrachtgever-opdrachtnemerschap*. Dit aspect sluit enerzijds aan bij de introductie van een gedecentraliseerde organisatiestructuur, terwijl het ook betrekking heeft op het financieel management. Met dit beleid wordt beoogd om, wanneer decentrale organisatie-eenheden elkaar bepaalde goederen of diensten leveren, een helder onderscheiden opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol te onderscheiden, zodat er duidelijkheid is over de positie van beide partijen (zie ook Martens et al., 2002, p. 22).¹²

4.2 *Financieel management en daarmee verbonden veranderingen*

De keuze voor bepaalde middelen en ‘instrumenten’ op het gebied van het financieel management is eveneens een onderdeel van het overheidsmanagement, een onderdeel waar hier ook een extra accent op ligt. *Financieel management* omvat onder meer het opstellen van een begroting en jaarrekening, de toekenning van budgettaire bevoegdheden aan managers, de analyse en beheersing van financiële risico’s, het aantrekken en uitzetten van financiële middelen, het bepalen en managen van kosten, de analyse van investeringen, het vergelijken van de eigen prestaties met die van andere organisaties en de inrichting van de administratief-boekhoudkundige activiteiten (wijze van verzamelen, vastleggen en bewerken van financiële en andere van belang zijnde gegevens).

De vervanging van het zogenaamde (gemodificeerd) kasstelsel als basis voor de begroting en jaarrekening door het *baten-lastenstelsel*, vond bij provincies al in 1979 plaats en bij gemeenten in 1985 (Bac, 2002, pp. 266-269).¹³ De *verbetering*

¹² Dikwijls stuurt de opdrachtgevende eenheid een opdrachtbevestiging, terwijl de opdrachtnemer een (schriftelijke) rekening stuurt voor de geleverde diensten of goederen. Het doel hiervan is zakelijker interne verhoudingen te scheppen en de kosten van onderlinge leveranties duidelijk in beeld te brengen.

¹³ Bij het kasstelsel worden in een begroting en rekening de (begrote, c.q. werkelijke) geldelijke inkomsten en uitgaven vermeld. Uitgaande van een strikte toepassing van het kasstelsel, wordt bijvoorbeeld een in het jaar 2005 opgeleverd en betaald gebouw voor een gemeente geheel ten laste gebracht van de begroting en jaarrekening voor 2005. Bij toepassing van het baten-lastenstelsel, dat ook gebruikelijk is in het bedrijfsleven, worden in de begroting en rekening de bedragen vermeld die het verwachte dan wel werkelijke ‘waardeverbruik’ en de verwachte of werkelijke opbrengsten weergeven (Schram et al., 1997, p. 80). Als het in 2005 opgeleverde en betaalde gebouw een eco-

van de administratieve organisatie en de interne informatievoorziening (onder meer via middelen op het gebied van ict), alsmede de aanpassing van het rekeningenstelsel, is een onderdeel dat in veel gemeenten en provincies regelmatig aandacht kreeg. Op zich gaat het om basisaspecten van het financieel management, maar met de diverse veranderingen in de organisatiestructuur deden zich op het gebied van de administratieve organisatie soms onduidelijkheden voor, terwijl de consolidatie (samenvoeging) van de boekhoudkundige gegevens van de eenheden tot een totaalbeeld voor de gehele organisatie soms ook veel aandacht vergde. Ook veranderende interne en externe informatiebehoeften kunnen hier aanleiding zijn tot wijzigingen.¹⁴ Om zakelijk en doelgericht werken te stimuleren en een beter beeld te krijgen van de voor bepaalde activiteiten en producten gemaakte kosten, gingen verscheidene gemeenten en provincies ertoe over ‘*tijd schrijven*’ in te voeren. Tijd schrijven is het registreren van de aan bepaalde activiteiten en producten bestede hoeveelheid arbeidsuren.

Het verzamelen van gegevens om de efficiëntie en effectiviteit te beoordelen, kreeg in verscheidene provincies en gemeenten eveneens aandacht, vooral via diverse sinds ongeveer het jaar 2000 gestarte benchmark-projecten. Bij de *efficiëntie* gaat het om de hoeveelheid van een bepaald productiemiddel die benodigd is om een eenheid product (van een bepaalde kwaliteit) te produceren. Bij de *effectiviteit* gaat het erom in welke mate de doelen worden gerealiseerd (Horngren et al., 2002, p. 518). De aanduiding *benchmarking* werd oorspronkelijk vooral gereserveerd voor de vergelijking en analyse van de eigen prestaties bij bepaalde werkprocessen met de prestaties van op die gebieden zeer goed presterende organisaties. In de praktijk worden nu bij benchmarking de eigen prestaties op diverse gebieden – bijvoorbeeld de werkprocessen, klanttevredenheid, kostprijs, of productie-omvang – veelal vergeleken met die van andere, min of meer overeenkomstige organisaties, waarbij het niet hoeft te gaan om goed presterende organisaties (Drury, 2000, p. 906; Horngren et al., 2002, p. 525; De Groot, 2004, pp. 10-12, 89; zie ook Taphoorn en Van Rooij, 2004). Benchmarking kan zo evenwel een indruk geven van de ‘relatieve’ efficiëntie en effectiviteit van een organisatie (zie ook Van Helden en Tillema, 2005).

De planning en control van een organisatie is een belangrijk onderdeel van het financieel management. Veel van de in de afgelopen jaren doorgevoerde veranderingen in de control van gemeenten en provincies hadden direct of indirect betrekking op de planning en control. Bij *planning en control* gaat het om het complete

nomische levensduur heeft van 25 jaren, dan wordt het gebouw bij het baten-lastenstelsel beschouwd als een in 25 jaren af te schrijven investering en worden alleen de jaarlijkse kosten van rente en afschrijving ten laste van de begroting of rekening gebracht.

¹⁴ De administratieve organisatie legt de rol en bevoegdheden vast die verschillende functionarissen op financieel gebied mogen vervullen, alsmede de wijze waarop allerlei (financiële) informatie moet worden vastgelegd.

plannings- en beheersingproces van een organisatie, dat wil zeggen het plannen van activiteiten, middelen en prestaties en het waar nodig bijsturen van de organisatie, zodat de doelen zoveel mogelijk worden bereikt. Deze planning en beheersing worden door middel van de budgettering aan elkaar gekoppeld (Groot en Van Helden, 2003, pp. 121-122). Bij de planning gaat het in de eerste plaats om het formuleren van de gewenste doelen en effecten (de gewenste ‘outcomes’), het bepalen van de te produceren diensten en goederen die bijdragen aan de realisatie van die effecten (de producten, ‘outputs’), het plannen van de activiteiten binnen de organisatie om de producten voort te brengen (het werkproces, de ‘throughput’) en de voor dit alles beschikbaar te stellen middelen (geld, personeel, apparatuur, huisvesting en dergelijke, de ‘inputs’).¹⁵

Traditioneel bevatten begrotingen en andere planning en control-stukken van overheidsorganisaties vrijwel uitsluitend financiële gegevens. De organisaties werden gestuurd op basis van inputs, dat wil zeggen door het beschikbaar stellen van (financiële) budgetten. Vooral vanaf 1990 gingen gemeenten en provincies ertoe over in hun begroting niet alleen de inputs te vermelden, maar ook de hiermee te realiseren prestaties (en soms ook in andere planning en control-stukken, zoals de tussentijdse rapportages en de jaarrekening). In veel gevallen werd een *productbegroting* ingevoerd, waarin de geformuleerde prestaties – idealiter – betrekking hebben op de ‘producten’ van de organisatie.

De introductie van de productbegrotingen was vooral een gevolg van het project Beleids- en Beheersinformatie (BBI), dat voortbouwde op ervaringen met contractmanagement in verschillende grotere gemeenten, zoals Delft, Tilburg, Enschede en Groningen. Het BBI-project werd in 1987 gestart door het Ministerie van Binnen-

¹⁵ Al deze plannen, die worden uitgedrukt in de vorm van (financiële) budgetten, komen tot uiting in de begroting van de overheidsorganisatie voor een bepaald jaar, die veelal formeel wordt vastgesteld in november. Naast de jaarbegroting wordt nog een meer globale begroting voor een periode van vier jaren opgesteld. Sinds de periode 1990-1995 werken veel gemeenten en provincies met tussentijdse rapportages in de loop van het begrotingsjaar (ook wel aangeduid als bijvoorbeeld managementrapportages of interim-rapportages). Op basis van de informatie hierin kan zo nodig worden bijgestuurd. Na afloop van een bepaald begrotingsjaar wordt de jaarrekening over dat jaar afgerond in het voorjaar van het erop volgende jaar. Daarin wordt gerapporteerd over de werkelijke financiële baten en lasten in het desbetreffende jaar en wellicht ook over de werkelijk gerealiseerde prestaties. De jaarrekening is weer mede een basis voor de nieuwe begroting, waarvan de contouren dikwijls worden vastgelegd via de rond mei verschijnende voorjaarsnota. Zo ontstaat een voortgaande cyclus van planning, bijsturing en nieuwe planontwikkeling, de planning- en controlcyclus. De precieze vormgeving van deze cyclus verschilt van organisatie tot organisatie (zie Bac, 2003, pp. 634-666, voor een gedetailleerde beschrijving van het begrotingsproces bij gemeenten en provincies, de eraan gestelde eisen en de ontwikkelingen daarin). De rapportages die beschikbaar komen voor BenW en GS zijn meestal gedetailleerder, bijvoorbeeld opgesteld per organisatie-eenheid, dan die voor de gemeenteraad en provinciale staten, waar veelal slechts de stukken voor het gehele ‘concern’ worden besproken en vastgesteld. Binnen de ambtelijke organisatie wordt dikwijls gewerkt met rapportages die frequenter worden opgesteld en gedetailleerder zijn dan die voor BenW en GS.

landse Zaken en werd in een wat later stadium overgenomen door gemeenten en provincies. Het BBI-project, dat in hoofdlijnen overeenkomt met wat internationaal wordt aangeduid als New Public Management, propageerde het gebruik van bedrijfsmatige managementtechnieken en instrumenten in overheidsorganisaties (zie onder meer Van Helden, 1998a, 1998b; Aardema, 2002; Van Helden en Jansen, 2003). Het BBI-project stimuleerde onder meer de invoering van een productbegroting. Hierbij werden ook voorstellen gedaan voor de in de begroting te vermelden 'producten', waarbij de betrokken organisaties overigens zelf konden beslissen of ze deze voorstellen volgden. Gemeenten en provincies konden vrijelijk besluiten over deelname aan het BBI-project, dat in 1995 werd afgesloten. De introductie van productbegrotingen ging in verscheidene gevallen samen met de invoering van andere 'bedrijfsmatige' instrumenten, zoals een gedecentraliseerde organisatiestructuur en meer systematisch gevoerde functioneringsgesprekken met medewerkers.

Met de introductie van het zogenaamde duale stelsel in gemeenten en provincies, in 2002 respectievelijk 2003, werden gemeenten en provincies verplicht ook de programmabegroting in te voeren.¹⁶ In een *programmabegroting* hebben de vermelde prestatiegegevens betrekking op de uiteindelijke doelen en effecten die gerealiseerd moeten worden ten aanzien van met elkaar samenhangende beleidsterreinen of 'programma's'.

Enerzijds sterk rakend aan het financieel management, anderzijds deels in het verlengde ervan, ligt het risicomanagement, waarnaar vooral sinds circa 2000 meer aandacht uitgaat. *Risicomanagement* beoogt op systematische wijze de risico's van een gemeente of provincie vast te stellen en te beheersen.¹⁷ Daarnaast wordt geprobeerd de mogelijke financiële consequenties van de risico's in beeld te brengen,

¹⁶ Het door het rijk ingevoerde duale stelsel betekent dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeenteraad, respectievelijk provinciale staten, ten opzichte van BenW, respectievelijk GS, duidelijker dan voorheen zijn gescheiden (zie ook Denters et al., 2001, p. 338). Gemeenteraad en provinciale staten geven op hoofdlijnen de doelen en kaders aan voor het te voeren beleid en BenW, dan wel GS, voeren dit beleid uit. Naast de kaderstellende taak, hebben gemeenteraad en provinciale staten de taak het door BenW/GS uitgevoerde beleid te controleren (zie ook Staatscommissie Dualisme, 2000, pp. 250-259). Met de introductie van het duale stelsel, veranderde ook de planning en control van gemeenten en provincies op enkele punten. Zo wordt nu een onderscheid gemaakt tussen de programmabegroting en productramingen (of productbegroting). De programmabegroting wordt vastgesteld door de gemeenteraad/provinciale staten en geeft - idealiter - weer welke effecten worden nagestreefd met het beleid op het desbetreffende terrein en de ingezette middelen en activiteiten. De productramingen, die nu worden vastgesteld door BenW dan wel GS, komen overeen met de veelal al bestaande productbegrotingen. De productraming geeft op detailniveau aan welke producten moeten worden geleverd en welke middelen hiervoor mogen worden ingezet. Idealiter sluit de productraming nauw aan bij de programmabegroting (Ter Bogt en Van Helden, 2004, p. 5).

¹⁷ Daartoe wordt onder meer geprobeerd op systematische wijze een beeld te krijgen van de risico's, hoe lastig dat ook is bij 'echte' risico's, waarvan een belangrijk kenmerk misschien wel is dat ze onbekend zijn.

alsmede de mogelijkheden om deze financiële gevolgen zo nodig op te vangen (via bijvoorbeeld het ‘weerstandsvormogen’, de vrij beschikbare financiële reserves). De programmabegroting van een gemeente of provincie moet een duidelijk uitgewerkte risicoparagraaf bevatten, zo stelt het met ingang van het begrotingsjaar 2004 van kracht geworden Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).¹⁸

In werkelijkheid zijn in gemeenten en provincies meer vernieuwingen doorgevoerd in het financieel management, mede afhankelijk van bijvoorbeeld de voorkeuren van betrokkenen, de omvang van de gemeente en de lokale situatie. Op hoofdlijnen geeft de hier gegeven schets echter een beeld van de belangrijkste ontwikkelingen in de afgelopen circa twintig jaren.

4.3 Vernieuwingen in personeelsmanagement en enkele andere veranderingen

Het personeelsbeleid of personeelsmanagement – tegenwoordig ook wel aangeduid als ‘human resource management’ – is eveneens een onderdeel van het overheidsmanagement waarin zich wezenlijke veranderingen hebben voorgedaan. Deze ontwikkelingen komen hier slechts in globale zin aan de orde. Bij *personeelsmanagement* gaat het om de activiteiten waarmee het management beoogt voldoende ‘geschikte’ medewerkers aan te trekken en deze medewerkers nu en in de toekomst productief in te zetten; hierbij moet worden gezocht naar een evenwicht tussen de belangen van de medewerker en de organisatie en worden voldaan aan de voor de organisatie relevante maatschappelijke vereisten (zie bijvoorbeeld Drucker, 1986; Kluytmans, 2001, pp. 17-25; Gowing en Lindholm, 2002; Noe et al., 2003, pp 5-6).

Vooraf in aansluiting op het grotere accent dat ze wilden leggen op zakelijk en bedrijfsmatig handelen, hebben gemeenten en provincies vrij algemeen *functioneringsgesprekken* ingevoerd.¹⁹ In de functioneringsgesprekken vindt dikwijls tevens een zekere beoordeling van de prestaties van de medewerker plaats (soms wordt ook gewerkt met afzonderlijke beoordelingsgesprekken). Daarnaast wordt in de functioneringsgesprekken soms ingegaan op de mogelijkheden en wensen om-

¹⁸ Het BBV bevat de door het rijk vastgestelde, algemene regels waaraan begrotings- en rekeningstukken van provincies en gemeenten dienen te voldoen (Staatsblad, 2003-nr.27).

¹⁹ De opzet en inhoud van een functioneringsgesprek kan van organisatie tot organisatie verschillen. Algemeen gesteld, is een functioneringsgesprek een - veelal eens per jaar gevoerd - gesprek tussen een leidinggevende en een medewerker over het huidige en toekomstige functioneren van de medewerker. Hierbij wordt ook ingegaan op de verwachtingen van de medewerker en wordt nagegaan hoe het functioneren van de medewerker (verder) kan worden verbeterd. In de CAO-afspraken voor provincies is afgesproken dat een leidinggevende per jaar met een ondergeschikte minstens drie gesprekken voert over de planning, voortgang en beoordeling van de werkzaamheden, inclusief de daartoe benodigde competenties en te volgen opleidingen.

trent de toekomstige ontwikkeling en loopbaan van een medewerker, bijvoorbeeld via het opstellen van ‘Persoonlijke Ontwikkelingsplannen’ (zie ook Visser, 2002).

De *Persoonlijke Ontwikkelingsplannen* (POP) – waarvan in CAO-afspraken tussen gemeenten, respectievelijk provincies, en vakorganisaties is afgesproken dat elke ambtenaar er een moet krijgen (Smudde en De Reus, 2003, p. 38) – zijn tevens te beschouwen als een onderdeel van het zogenaamde competentie management in organisaties. Competenties zijn de vaardigheden, kennis en persoonskenmerken waarover een medewerker moet beschikken om zijn werk goed te kunnen doen en die een organisatie ter beschikking moet hebben om goed te kunnen functioneren. *Competentiemanagement* is erop gericht om de competentie-eisen van de organisatie en de kerncompetenties van de medewerkers nu en in de toekomst goed op elkaar te laten aansluiten (Boyett en Currie, 1999, pp. 43-44; Martens et al., 2002, p. 74; Krijger, 2003, p. 31).²⁰ In diverse gevallen zijn overheden ertoe overgegaan via een ‘gedifferentieerd beloningsbeleid’ en ‘variabele beloningen’ enige veranderingen aan te brengen in het traditioneel gelijkvormige en her en der als ‘statisch’ ervaren ambtelijke beloningsbeleid. Het traditionele ambtelijke beloningsbeleid biedt enige mogelijkheden om een goed functionerende medewerker bijvoorbeeld een toelage of gratificatie toe te kennen, maar bij gedifferentieerd belonen worden die mogelijkheden bijvoorbeeld verruimd, of een organisatie maakt er nu daadwerkelijk gebruik van terwijl dat in het verleden niet gebeurde. Het hoeft hier niet alleen te gaan om de toekenning van eventuele extra beloningen, soms wordt ook de toekenning van de ‘reguliere’ periodieke salarisverhogingen afhankelijk gesteld van het oordeel van de leidinggevende over de prestaties van een medewerker.

Behalve functioneringsgesprekken en competentie management, hebben diverse organisaties in de afgelopen jaren ook *verantwoordingsgesprekken* met managers ingevoerd. Ook deze zijn erop gericht binnen de overheidsorganisatie de aandacht te vergroten voor goede prestaties, het naleven van afspraken en een zakelijke houding. De verantwoordingsgesprekken worden dikwijls enkele keren per jaar gevoerd, in eerste instantie meestal tussen een politieke bestuurder en een ambtelijk directeur, om na te gaan in hoeverre de directeur de met hem/haar gemaakte afspraken nakomt.²¹ Het versterken van de ‘leiderschapsrol’ van managers wordt soms ook gezien als een belangrijke taak op het gebied van personeelsmanagement. Daarbij wordt het tonen van leiderschap en betrokkenheid vervolgens van belang geacht om medewerkers te motiveren tot bijvoorbeeld continue ontwikkeling en resultaatgerichtheid (zie ook Weggemans, 1999, pp. 266-267; Aardema, 2000, pp. 118-125).

²⁰ Zie voor competenties van financieel medewerkers bijvoorbeeld Van Helden et al., 2005, p. 81.

²¹ Eventueel kan de directeur binnen zijn/haar eenheid ook weer verantwoordingsgesprekken voeren met lagergeplaatste managers.

In het praktijkonderzoek dat in hoofdstuk 6 wordt gepresenteerd, komen ook enkele vernieuwingen aan de orde die niet goed zijn te rangschikken onder de organisatiestructuur en het financieel en personeelsmanagement. Veel gemeenten en provincies zijn, vooral ook in recente jaren, in hun organisatie een zwaarder accent gaan leggen op klant- en servicegericht werken (inmiddels ook wel aangeduid als ‘vraaggestuurd’ werken).²² Dit betekent niet dat medewerkers van een overheidsorganisatie geacht worden precies te doen wat de ‘cliënt’ wil. *Klantgericht werken*, om die term hier verder maar te gebruiken, betekent wel dat de medewerkers bewust en respectvol aandacht moeten schenken aan de wensen en behoeften van de burger of een belanghebbende organisatie, alsmede aan het leveren van een product dat voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen.

Overheidsorganisaties zijn in het algemeen kennisintensieve organisaties en daarom zijn zij de laatste jaren in diverse gevallen ook aandacht gaan besteden aan kennismanagement. Bij *kennismanagement* gaat het om het inventariseren van de in een organisatie benodigde en beschikbare kennis, het waar nodig verder ontwikkelen van kennis en het goed vastleggen van kennis, zodat deze ook in de toekomst beschikbaar blijft (zie ook Martens, 2002, p. 54). Vooral gemeenten, zijn soms overgegaan tot de introductie van zelfsturende teams in bepaalde organisatie-eenheden (vaak met uitvoerende, tamelijk sterk gestructureerde taken), bijvoorbeeld een Sociale dienst. Een *zelfsturend team* is een groep medewerkers die, zonder dat er steeds een leidinggevende bij aanwezig is, samen verantwoordelijk zijn voor het proces waarmee bepaalde producten tot stand komen en die tot op zekere hoogte zelfstandig werkzaamheden plant en bijstuurt.

Tot zover de bespreking van diverse onderdelen van het overheidsmanagement, zoals die in de afgelopen vijftien à twintig jaren aandacht kregen in vele gemeenten en provincies. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat deze veranderingen zoal hebben opgeleverd, of ze tot ‘werkelijke verbeteringen’ hebben geleid, of dat het meer ging om ‘cosmetische handelingen’.

²² Zie in dit verband bijvoorbeeld ook de ambtelijke notitie Concernsturing (februari 2004) van de gemeente Utrecht, p. 5 (versie d.d. 18 februari 2004, BV&OO Deelprogramma Concernsturing).

5. Enkele uitkomsten van voorgaand onderzoek naar managementvernieuwingen bij Nederlandse gemeenten en provincies

Na 1995 zijn diverse onderzoeken verricht naar de aard en betekenis van de managementvernieuwingen die vooral bij gemeenten zijn doorgevoerd. Voor een aanzienlijk deel hadden de onderzoeken betrekking op de meer zakelijke en op resultaten gerichte aanpak, zoals die werd benadrukt door het BBI-project en de introductie van de productbegroting. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van diverse onderzoeken samengevat.

Vrijwel alle gemeenten en provincies hebben sinds 1985 flinke vernieuwingen doorgevoerd in onder meer hun organisatiestructuur, financieel management en personeelsmanagement. Verder hebben provincies en gemeenten in het algemeen veel aandacht geschonken aan de versterking van de ict en aan bijvoorbeeld de organisatiecultuur en kwaliteitsmanagement.

Uit een in 1997 uitgevoerd onderzoek waaraan 84 gemeenten deelnamen, kwam naar voren dat 89% van deze gemeenten in de periode 1987-1997 tenminste één verandering in de organisatiestructuur doorvoerde. In meer dan de helft van deze gemeenten was sprake van twee of meer veranderingen in de organisatiestructuur. Vooral in kleinere plattelandsgemeenten met maximaal circa 15.000 à 20.000 inwoners, werd in diverse gevallen geen organisatieverandering doorgevoerd. Daar werd dan nog gewerkt volgens het secretarie-dienstenmodel, eventueel in een aangepaste vorm (Moret/A+O fonds Gemeenten, 1997, pp. 18-19). Ongeveer 75% van de in het onderzoek betrokken gemeenten werkte met een productbegroting, terwijl daarnaast diverse gemeenten in elk geval enige rapportage over beleidsinhoudelijke prestaties hadden ingevoerd. Ook de productbegroting en andere BBI-instrumenten bleken vooral in grotere gemeenten te zijn ingevoerd (Moret/A+O fonds, 1997, pp. 31-32, 106-110). In een onderzoek onder de twaalf provincies stelde Van Helden (1999, p. 248) ook vast dat middelgrote en grote provincies intensiever gebruik maakten van prestatiegerichte begrotingen dan kleinere provincies. Al verschilt de reikwijdte ervan, inmiddels stellen provincies en gemeenten formeel ook (vrijwel) allemaal de sinds enkele jaren door het rijk verplicht gestelde programmabegroting op, naast de productbegroting of productramingen.

Van de 84 gemeenten gaf 82% aan dat er werd gewerkt met functioneringsgesprekken, terwijl daarnaast in diverse gevallen aandacht werd besteed aan diverse andere aspecten van het personeelsmanagement, zoals beoordelingsgesprekken, ziekteverzuimbeleid, functiewaardering, opleidingsplannen, of gedifferentieerde beloning. Ook hier werd weer geconstateerd dat gemiddeld genomen het beleid op het gebied van personeelsmanagement in grotere gemeenten sterker was ontwikkeld (Moret/A+O fonds, 1997, pp. 59-61).

Omdat er vanwege de beperkte organisatie-omvang soms minder behoefte aan bestond, maar ook vanwege het ontbreken van voldoende personele capaciteit en deskundigheid, werd in kleinere gemeenten vaak minder aandacht besteed aan de diverse managementvernieuwingen (Moret/A+O fonds, 1997, pp. 19, 61, 106-110). Hetzelfde werd voor wat betreft de planning en control gesignaleerd bij de provincies. Voor wat betreft de reikwijdte van de vernieuwingen waren er dus enige verschillen te signaleren tussen grotere en kleinere organisaties. Echter, het totaalbeeld dat naar voren komt uit deze rond 1997/1998 verzamelde gegevens, wekt de indruk dat er bij vele lagere overheidsorganisaties in Nederland sprake was van de introductie van meer 'bedrijfsmatige' instrumenten en op resultaten gerichte werkwijzes.

Maar wat was de waardering ervoor en wat waren de effecten ervan op het functioneren van organisaties? Werd er nu ook 'zakelijk en bedrijfsmatig' gewerkt? Diverse andere onderzoeken die werden verricht in ruwweg de periode 1995-2004, geven een nader beeld van de inhoud en reikwijdte van de ingevoerde managementveranderingen en het gebruik dat ervan werd gemaakt, vooral voor wat betreft de planning en control.

Omtrent de effecten van het personeelsmanagement zijn ook enkele bevindingen gepresenteerd in het eerder genoemde onderzoek van Moret/A+O fonds Gemeenten in 84 gemeenten. Van deze gemeenten gaf respectievelijk 35% en 42% aan de doelen op het gebied van verhoging van de flexibiliteit en de kwaliteit van de medewerkers en de verhoging van hun motivatie en arbeidssatisfactie – doelen die door deze gemeenten het meest algemeen werden nagestreefd – ook werkelijk grotendeels te hebben gerealiseerd. In ruim de helft à tweederde van de gevallen was dus sprake van het slechts gedeeltelijk of niet realiseren van deze doelen (Moret/A+O fonds, 1997, p. 62).

In een in 1999 door Weggemans et al. (1999) verricht onderzoek werd vastgesteld dat, in vergelijking met de situatie rond 1990, de mogelijkheden voor enige flexibiliteit in de beloning van ambtenaren waren toegenomen. Dit niet alleen door de invoering van prestatiegerelateerde beloningen (vooral voor leidinggevende medewerkers), maar ook door bijvoorbeeld meer dan voorheen te werken met tijdelijke aanstellingen en arbeidscontracten voor een bepaalde duur (zie ook Van der Hoek, 1990, p. 6). Weggemans et al. stelden via een enquête vast dat 10% van de deelnemende gemeenten voor al hun medewerkers een systeem van flexibele beloningen hanteerden. In vrijwel alle gevallen was het flexibele inkomensdeel relatief bescheiden in vergelijking tot het vaste inkomen. Voor ambtelijke managers werkte ongeveer 30% van de gemeenten met de mogelijkheid om naast het vaste inkomen een flexibele beloning toe te kennen. In diverse gevallen ging het bij deze flexibele beloning overigens niet om een vorm van prestatiebeloning, maar om een toeslag vanwege bijvoorbeeld krapte op de arbeidsmarkt, of omdat de manager was aangesteld

op basis van een specifiek contract, bijvoorbeeld voor een op voorhand beperkte duur. Kortom, diverse gemeenten werkten met vormen van prestatiebeloning, maar de betekenis ervan was vrij bescheiden.

Uit een door mij verricht onderzoek bij enige (intern) verzelfstandigde provinciale en gemeentelijke organisatie-onderdelen kwam naar voren dat het financieel beheer er gemiddeld genomen wat was versterkt. Bij één verzelfstandigd onderdeel nam de efficiëntie wellicht ook al licht toename. Voorzover te beoordelen, was in de andere gevallen veeleer sprake van een gelijkblijvende, of licht dalende efficiëntie (Ter Bogt, 1997, pp. 171-302; zie ook Van Thiel, 2000, pp. 140-144; 2002).

Uit diverse onderzoeken op het gebied van de planning en control, vooral bij gemeenten, komt naar voren dat ook kritische kanttekeningen zijn te plaatsen bij de effecten van de vernieuwingen in het financieel management. Zo werd contractmanagement, na de introductie bij diverse gemeenten rond 1990, in diverse gevallen na verloop van enige tijd gezien als een 'papiercircuit' en een 'tomeloze bureaucratie' (Jacobs en Jacobs, 2001, pp. 60-61). Dit onder meer vanwege de gedetailleerd op papier vast te leggen afspraken over doelen en prestatieniveaus en de regelmatige rapportages erover. Dit leidde ertoe dat diverse gemeenten stopten met het gebruik van contractmanagement. De afgelopen jaren zou overigens onder politieke bestuurders en soms ook onder ambtelijke topmanagers de interesse ervoor wel weer eens toegenomen kunnen zijn (zie bijvoorbeeld Visch Eijbergen, 2003 en ook de verderop gepresenteerde uitkomsten van recent praktijkonderzoek).

Beukert (1998) liet zien dat in de vier door hem onderzochte, grote gemeenten 56% van de prestatie-indicatoren in de begroting betrekking had op de outputs. De overige indicatoren hadden soms betrekking op de te bereiken effecten, de outcomes, maar beperkten zich in het algemeen tot de inputs en de activiteiten van de organisatie. Veelal was de begroting dus slechts in beperkte mate outputgericht (zie voor soortgelijke uitkomsten in twee grote gemeenten Ter Bogt en Van Helden, 1999, pp. 14-16). Bovendien was de outputinformatie die in de begrotingen werd vermeld inhoudelijk gezien beperkt. Zo ontbrak in veel gevallen informatie over de kwaliteit en kostprijs per eenheid product.

Uit ander onderzoek kwam naar voren dat er ook vraagtekens geplaatst mochten worden bij de relevantie en beheersbaarheid van de in de begrotingen en andere planning- en controlstukken vermelde prestatiegegevens (zie bijvoorbeeld Bordewijk en Klaassen, 2000; Van Helden en Johnson, 2002). Als de vermelde gegevens geen betrekking hebben op werkelijk belangrijk geachte prestaties, of als de organisatie ze niet of slechts zeer beperkt kan beïnvloeden via het eigen beleid, hebben ze slechts beperkte betekenis voor de sturing en beheersing en de besluitvorming.

In 1997 verrichtte Van Helden (1998a) onderzoek naar de aanwezigheid en het gebruik van BBI-instrumenten in acht Nederlandse gemeenten met tussen de

15.000 en 50.000 inwoners. Dat onderzoek wees uit dat de meeste van deze gemeenten werkten met bijvoorbeeld een meerjarenplan, een productbegroting, tussentijdse rapportages en een hiërarchisch planning en control-systeem, dat wil zeggen een planning en control-systeem bestaande uit plannen/begrotingen en rapportages op de verschillende niveaus van de gemeentelijke organisatie. Er werd echter maar weinig gebruik gemaakt van prestatiestandaarden en geen van de gemeenten deed aan meting van de effecten van het beleid (Van Helden, 1998a, pp. 20-22). Ambtelijk managers in de acht gemeenten stelden dat sinds de introductie van de BBI-principes de kwaliteit van de aan de gemeenteraad verstrekte informatie was verbeterd, terwijl er eveneens wat meer aandacht was gekomen voor de efficiëntie van de organisatie. Zij gaven echter tevens aan dat er nauwelijks meer aandacht was gekomen voor de effectiviteit, de externe gerichtheid van de gemeentelijke organisatie en de verzakelijking van de interne verhoudingen (Van Helden, 1998a, pp. 45-47; zie ook Van Helden, 2000; Van Helden en Ter Bogt, 2001; pp. 68-69, 79-80). Bovendien bleken de decentrale diensten of afdelingen binnen gemeenten het verzamelen van prestatiegegevens voor planning en control-documenten veelal te beschouwen als een vanuit 'centraal' opgelegde verplichting, die nauwelijks nut had voor de sturing en beheersing van de eigen afdeling of dienst (Van Helden, 1998a, p. 58).

Aardema (2002) constateerde dat veel gemeenten 'op papier' een productbegroting hadden ingevoerd, maar dat de praktische meetbaarheid en bruikbaarheid van prestatiegegevens voor politiek, bestuur en management twijfelachtig waren. De matige kwaliteit werd mede veroorzaakt doordat sommige gemeenten zich gezien de ontwikkelingen in andere gemeenten genoodzaakt voelden prestatiegegevens te vermelden, maar bijvoorbeeld niet in staat of bereid waren werkelijk tijd en geld te steken in een goede ontwikkeling ervan, of de beschikbare gegevens ook te gebruiken (Aardema, 2002, pp. 315-320). Dit was mede een gevolg, aldus Aardema (2002, p. 320), van het feit dat het BBI-project sterk gericht was op het introduceren van technieken en het perfectioneren van deze technieken.

Bordewijk en Klaassen (2000) onderzochten de prestatiegegevens in de productbegrotingen van negen grote Nederlandse gemeenten, met tussen de 80.000 en 200.000 inwoners. Zij constateerden dat in deze begrotingen op grote schaal prestatiegegevens werden vermeld. Echter, geen van de negen gemeenten had in hun ogen een 'volledige' productbegroting ingevoerd, waarin voor elk product het aantal te produceren eenheden en de kostprijs werden vermeld. De begrotingen verschaften dus geen compleet inzicht in de kosten en boden evenmin een volledige basis voor de prestatiebeoordeling. Bordewijk en Klaassen geven aan dat de vermelde prestatiegegevens een zekere betekenis kunnen hebben ter illustratie van de activiteiten en producten van de organisatie. Zij concluderen echter dat de werkelijke planning en

control van gemeenten nog grotendeels was gebaseerd op financiële budgetten, dus op de inputs (Bordewijk en Klaassen, p. 94).

Van Helden en Johnson (2002) stelden vast, op basis van onderzoek van de productbegrotingen van negen Nederlandse gemeenten voor 1999, dat het bij ongeveer 70% van de in deze productbegrotingen opgenomen prestatiegegevens in feite slechts ging om aantallen en hoeveelheden, zoals het aantal openbare basisscholen, verstrekte paspoorten, bijstandsgerechtigden, of tonnen opgehaald huisvuil. De van dergelijke producten voortgebrachte hoeveelheid is echter nauwelijks beheersbaar voor een gemeente en derhalve zijn gegevens erover van (zeer) beperkte betekenis voor de sturing en besluitvorming, aldus deze auteurs. Gegevens over de kwaliteit en de kostprijs van producten, die van belang zouden kunnen zijn voor een beoordeling van de efficiëntie en effectiviteit, ontbraken weer grotendeels.

Uit een onderzoek van Welschen (1997, pp. 46-49) naar de planning en control in zestien gemeenten met tussen de 13.000 en 60.000 inwoners, waarvan tweederde werkte met een productbegroting, bleek dat er in veel gevallen geen duidelijk geformuleerde doelstellingen per product waren. Voorzover deze toch aanwezig waren, werd er slechts in beperkte mate echt verantwoording over afgelegd.

Op basis van case-onderzoek bij de sociale diensten van drie grote gemeenten concludeerde Jansen (2000, pp. 130-137) dat, hoewel er aanzienlijke verschillen waren tussen organisaties en personen, de ambtelijk managers van deze diensten gemiddeld geen intensief gebruik maakten van de in rapportages vermelde prestatiegegevens. Ook de voor deze sociale diensten verantwoordelijke wethouders gebruikten de in rapporten opgenomen prestatiegegevens niet intensief.

Budding (2004) verrichtte onderzoek onder ambtelijk managers van enkele Nederlandse gemeenten. Op basis van interviews met de managers constateerde hij dat de mate waarin een gemeente gebruik maakte van aan het BBI-project ontleende, bedrijfsmatige principes en de mate waarin de managers werden aangesproken op resultaten, van slechts beperkte invloed was op de druk die zij voelden om goed te presteren en zich te verantwoorden voor bijvoorbeeld budgetoverschrijdingen. Evenmin kon worden vastgesteld dat BBI-gemeenten hun prestatiebeoordeling wezenlijk sterker baseerden op outputgegevens (Budding, 2004, pp. 295-296, 299).

Politieke bestuurders namen in verscheidene gevallen initiatieven voor de introductie van de op outputsturing en vergroting van de externe oriëntatie gerichte BBI-instrumenten, of zij gaven forse steun aan ambtelijke initiatieven voor de introductie ervan. In het verlengde daarvan zou misschien verwacht mogen worden dat wethouders de in productbegroting en andere planning en control-documenten beschikbare prestatiegegevens ook vrij intensief gebruikten. Om diverse redenen was dat echter nauwelijks het geval, zo stelde ik in 1999 vast op basis van verkennend case-onderzoek in Den Haag, Groningen en Leeuwarden (Ter Bogt, 1999; 2001). De

geïnterviewde wethouders gaven daarbij in het algemeen aan dat zij verwachtten dat ook als de kwaliteit van de cijfermatige prestatiegegevens zou verbeteren, allerlei aanvullende, kwalitatieve informatie voor hen van groot belang zou blijven (vgl. Kuhry en Veldheer, 2004, p. 114).

Ook uit een in 2000 door mij gehouden enquête onder wethouders van gemeenten met 20.000 of meer inwoners, die 262 bruikbare reacties opleverde (respons van 37,5%), kwam naar voren dat zij in het algemeen weinig waardering hadden voor de cijfermatige prestatiegegevens in planning en control-documenten (Ter Bogt, 2002; 2004). Zij maakten er bij hun werk ook maar weinig gebruik van. Dit gold ook voor de wethouders die van oordeel waren dat (vrij) veel prestatiegegevens beschikbaar waren. Het aantal jaren dat een gemeente al werkte met productbegrotingen, had weinig invloed op het gebruik dat wethouders maakten van de erin vermelde prestatiegegevens. Wel bleek dat grotere gemeenten met 70.000 of meer inwoners in het algemeen meer prestatiegegevens vermeldden in hun planning en control-documenten dan gemeenten met minder dan 70.000 inwoners.

In het algemeen, aldus de enquête-uitkomsten, maakten de wethouders vooral veel gebruik van informeel, mondeling overleg met ambtelijk managers en formeel mondeling overleg met hen, bijvoorbeeld tijdens vergaderingen, om informatie te verkrijgen over de voor hen relevante ontwikkelingen en prestaties. De wethouders van financiën toonden zich gemiddeld nog wat kritischer over de hoeveelheid en kwaliteit van de in planning en control-documenten beschikbare prestatiegegevens dan de 'overige' wethouders.

De in 1999 geïnterviewde wethouders en de in 2000 geënquêteerde wethouders gaven aan veelal direct of indirect een inbreng te hebben in functioneringsgesprekken met ambtelijk managers en zo betrokken te zijn bij de beoordeling van hun prestaties. Ook voor de prestatiebeoordeling van de managers maakten zij echter weinig gebruik van de cijfermatige prestatiegegevens in planning en control-documenten (Ter Bogt, 2003b). Zij gaven aan in het algemeen wel scherp te letten op de prestaties van hun managers en in die zin speelde resultaatgerichtheid zeker een rol bij de prestatiebeoordeling. De prestatiebeoordeling van de managers was echter vooral gebaseerd op meer kwalitatieve en wellicht subjectieve aspecten, zoals het tonen van een resultaatgerichte en initiatiefvolle houding, de interne organisatie van de dienst van de manager, het tijdig voorzien van nieuwe en externe ontwikkelingen, een coöperatieve houding en gevoeligheid voor de wensen en behoeften van de politiek en de politieke bestuurder.

Uit de hier kort samengevatte onderzoeksresultaten, die vooral betrekking hebben op de planning en control, komt over het geheel genomen een beeld naar voren van slechts beperkte werkelijke veranderingen bij gemeenten en provincies. De kwaliteit van productbegrotingen liet vaak te wensen over en voorzover prestatiege-

gevens beschikbaar waren, werden ze veelal vrij weinig gebruikt. De omvang van de organisatie zou hierbij een zekere rol kunnen spelen. Tot op zekere hoogte gold misschien vooral voor kleinere gemeenten dat de ingevoerde vernieuwingen beperkt waren. Of de grotere gemeenten, die gemiddeld genomen meer veranderingen invoerden in de organisatiestructuur en het instrumentarium voor planning en control, deze ook allemaal werkelijk benutten en hun werkwijzes eraan aanpasten, valt echter te betwijfelen, zo kan worden geconcludeerd.

Het beeld van de effecten van de diverse managementvernieuwingen is bepaald niet compleet, ook niet als hier nog meer, nu niet genoemd onderzoek zou worden besproken. Uitgaande van het hier gepresenteerde onderzoek, valt de conclusie te trekken dat er bij gemeenten en provincies verscheidene nieuwe instrumenten werden ingevoerd die een indruk wekken van zakelijkheid en bedrijfsmatigheid. In veel van dit onderzoek wordt echter vastgesteld dat de tevoren bestaande ambities bepaald niet zijn waargemaakt en wordt derhalve betwijfeld in hoeverre er werkelijk sprake was van veranderingen. Kortom, veel mooie woorden en weinig echte daden? Of vergen de diverse doorgevoerde veranderingen veel meer aanpassingstijd van de organisatie voordat ze tot hun recht komen en ligt de situatie inmiddels anders? Of, wat ook zou kunnen, waren de wetenschappers misschien weer eens erg kritisch en kwamen allerlei in de dagelijkse praktijk ervaren positieve aspecten te weinig aanbod? En in hoeverre moeten alle ambities worden gerealiseerd om te kunnen spreken van 'effect'? Om hier meer zicht op te krijgen, worden in het volgende hoofdstuk enige bevindingen gepresenteerd die naar voren kwamen in recente interviews met betrokkenen in gemeenten en provincies.

6. Waaron managementvernieuwingen en wat is het effect ervan?

In de periode september 2004 tot en met april 2005 zijn in totaal 23 politieke bestuurders en ambtelijke managers van gemeenten en provincies geïnterviewd over de in hun organisatie doorgevoerde managementvernieuwingen.²³ Twaalf van de geïnterviewden hadden een ‘financiële verantwoordelijkheid’. Dat wil zeggen dat zij als ambtenaar werkzaam waren op het gebied van het financieel beleid van hun organisatie, of er als politiek bestuurder verantwoordelijk voor waren. De overige elf geïnterviewden waren primair actief op uiteenlopende andere beleidsterreinen, zoals sociale zaken, ruimtelijke ordening, openbare werken, onderwijs, volkshuisvesting, welzijn en wijkzaken, of als ‘algemeen ambtelijk coördinator/directeur’.

In dit hoofdstuk komen diverse van de bevindingen uit de interviews aan de orde, zonder ze steeds uitgebreid te interpreteren of te ‘duiden’. Het is de bedoeling hier op deze manier vooral het – niet altijd unanieme – ‘geluid’ weer te geven van de geïnterviewden die als bestuurder of ambtelijk leidinggevende direct bij allerlei veranderingen betrokken zijn. Daarnaast wordt, aan de hand van tijdens de interviews verzamelde oordelen en onderzoek van gemeenten en provincies onder burgers, ingegaan op de vraag of er iets te zeggen valt over de effecten die de vernieuwingen hebben opgeleverd (vgl. Pollitt en Bouckaert, 2000, p. 146).

Om misverstanden te vermijden: het gaat bij de hier gepresenteerde conclusies niet om een representatief beeld dat zonder meer geldt voor alle gemeenten en provincies. De bevindingen geven echter wel een vrij uitgebreide indruk van de oordelen van diverse bij de dagelijkse sturing en beheersing van lagere overheden betrokken personen. In die zin kunnen ze van belang zijn voor andere organisaties en

²³ Hoewel verscheidene geïnterviewden dit niet nodig vonden, werd hen toegezegd dat de gegevens uit de interviews slechts in geanonimiseerde vorm zouden worden gepresenteerd. Alle geïnterviewden stemden ermee in dat hun naam en functie vermeld zouden worden in een overzichtslijst van geïnterviewde personen. De interviews vonden op de werkplek van de geïnterviewden plaats op basis van een tevoren opgestelde vragenlijst, waarvan zo nodig tijdens het interview kon worden afgeweken door voor een bepaalde persoon minder relevante vragen weg te laten, of door - mede op basis van de loop van het interview - specifieke vragen toe te voegen. Ter voorbereiding ontvingen de geïnterviewden tevoren een korte notitie van één pagina over de achtergrond van het onderzoek en de aard van de vragen.

Het ging hier om een verkennend onderzoek naar de oordelen van betrokkenen over de aard, achtergrond en effecten van de managementvernieuwingen. Er was dan ook geen sprake van een selectie van geïnterviewden op basis van allerlei mogelijk relevante kenmerken om zo tot een ‘representatieve’ groep te komen. De geïnterviewden zijn, mede in overleg met twee contactpersonen bij gemeenten, benaderd op basis van hun spreiding over gemeenten en provincies, de gemeentte-omvang en de betrokkenheid bij het financieel beleid.

De duur van de interviews varieerde van een uur tot meer dan twee uur. De geïnterviewden verwerkten in hun beantwoording ervaringen in hun huidige organisatie en soms ook ervaringen uit vorige overheidsorganisaties waarin zij werkzaam waren. Van elk interview werd een uitgebreid schriftelijk verslag opgesteld, dat ter becommentariëring werd voorgelegd aan de geïnterviewde. De hier weergegeven uitkomsten zijn gebaseerd op de definitieve interviewverslagen.

ook voor bijvoorbeeld verder onderzoek en de theorie-ontwikkeling. Omdat de interviews de opvattingen van de geïnterviewden weergeven, kunnen ze bovendien een indruk geven van de zaken waaraan zij in hun dagelijks werk veel aandacht besteden en van eventuele veranderingen daarin (Czarniawska, 2004, p. 49).²⁴

Het onderzoek richtte zich vooral op grotere gemeenten en provincies met een (vrij) omvangrijk ambtelijk apparaat.²⁵ Bijlage A bevat een overzicht van de gemeenten en provincies waar interviews plaatsvonden en van de geïnterviewde personen en hun functie.

Onderstaand volgt nu een schets van de oordelen van de geïnterviewden ten aanzien van diverse tijdens de interviews besproken thema's.

6.1 De met de managementvernieuwingen nagestreefde doelen

Hoewel er soms enige verschillen waren in de precieze doelen die volgens de geïnterviewden werden nagestreefd met de veranderingen, op hoofdlijnen waren er grote overeenkomsten. Als hoofddoelen, soms meer op de achtergrond aanwezig, werden veelal genoemd de verhoging van de zakelijkheid, bedrijfsmatigheid, efficiëntie, resultaatgerichtheid, externe oriëntatie, effectiviteit, kwaliteit, flexibiliteit en klantgerichtheid van de organisatie en de medewerkers. Ook het vergroten van de 'transparantie' van de overheidsorganisatie werd regelmatig genoemd. Op hoofdlijnen waren de met de veranderingen nagestreefde doelen ook vrij duidelijk voordat werd begonnen aan de invoering ervan, aldus de meeste geïnterviewden.

Dat betekent niet dat de doelen tevoren altijd gedetailleerd werden uitgewerkt. De met elk van de afzonderlijke projecten nagestreefde, specifieke doelen en de plaats ervan in het grotere geheel, was in diverse gevallen tevoren niet geheel duidelijk. Ook was er niet altijd een gedetailleerd 'implementatietraject' vastgesteld voor elk van de afzonderlijke veranderingen.

Verscheidene geïnterviewden gaven aan dat, ondanks het tevoren op hoofdlijnen uitwerken van de doelen en van het uitvoeringstraject, er bij ingrijpende veranderingen 'onderweg' vaak nadere uitwerkingen en koersbepalingen nodig waren. Op grond van de opgedane ervaringen werd dus al doende een nadere invulling ge-

²⁴ De thema's die in de interviews aan de orde kwamen, zijn vooral ontleend aan enerzijds de literatuur op het gebied van de contingentie- en sociologisch institutionele theorie en anderzijds aan eerder onderzoek naar de veranderingen in overheidsorganisaties en het invoeringsproces ('implementatie') van dergelijke veranderingen (zie voor dit laatste bijvoorbeeld Shields en Young, 1989; Lapsley en Pettigrew, 1994; Ter Bogt en Van Helden, 2000a, 2000b).

²⁵ Omdat het eerder verrichte onderzoek, zoals ook gepresenteerd in hoofdstuk 5, uitwees dat in het verleden in kleine gemeenten in het algemeen minder managementveranderingen werden doorgevoerd, vonden de interviews nu alleen plaats in middelgrote en grote gemeenten met circa 35.000 of meer inwoners, alsmede provincies. Dat neemt niet weg dat het interessant kan zijn in een later stadium ook kleinere gemeenten in de beschouwing te betrekken.

geven aan bepaalde managementveranderingen en de doelen ervan. Soms werd er hierbij op gewezen dat er in de ‘officiële leer’ misschien een te sterke neiging bestond om – hoewel op zich waardevol geacht – op bijna naïeve wijze te willen koersen op een ‘geheel rationele’ aanpak, zowel bij de bepaling van de doelen als de sturing van de organisatie. Tevens werd erop gewezen dat soms veranderingen in andere organisaties werden nagevolgd. Zoals een ambtenaar het formuleerde:

“In algemene zin ging het er uiteindelijk bij alle veranderingen vaak om dat ze moesten bijdragen aan een zakelijker werkwijze en verbetering van de prestaties van de organisatie. Maar als ik terugkijkend zo de afgelopen vijftien jaar overzie, dan moet ik vaststellen dat de doelen en verwachtingen lang niet altijd scherp genoeg waren omschreven. Vaak was er zeker bij de gemeenten die op een bepaald gebied tot de voorlopers behoorden wel een notie van een doel ... De navolgende organisaties nemen [echter] gemakkelijk aan dat het wel duidelijk is wat men met een bepaalde verandering wil bereiken. Verder ontstaat maar al te gauw een situatie waarin een gemeente, net zoals dat geldt voor andere organisaties in andere omgevingen, eigenlijk niet meer kan achterblijven met het introduceren van een bepaalde vernieuwing, omdat je anders zo ongeveer wordt gezien als de kneus van de klas en je reacties krijgt in de trant van ‘dat kan toch niet waar zijn?’

Overigens is het in de praktijk bij een bepaald beleidsinitiatief ook niet altijd gemakkelijk om die doelen tevoren echt concreet uitgewerkt en overtuigend op papier te zetten. Dat geldt zeker als het nog niet helemaal duidelijk is wat een bepaald initiatief precies gaat inhouden en hoe het moet worden uitgewerkt. Je moet natuurlijk wel streven naar een omschrijving van de doelen, je moet willen weten wat je doet en waarom; dat past in een rationele aanpak van het bestuur. [Maar] als je eerlijk bent, moet je naar mijn oordeel beseffen dat [ook] de intuïtieve aanpak in allerlei gevallen een rol moet spelen bij de sturing van organisaties, omdat het nu eenmaal vaak niet mogelijk is alles werkelijk te vatten in rationeel uitgewerkte doelen en argumenten.”

Door een te snelle start van projecten of naderhand opkomende onduidelijkheid omtrent de doelen, werd de invoering van bepaalde veranderingen soms vertraagd of bleek een verandering minder succesvol dan verwacht, zo gaven enkele geïnterviewden aan. Een politiek bestuurder zei hierover:

“De veranderingen die we in de afgelopen jaren zijn gestart, hebben we niet altijd even goed voorbereid. We zijn er soms enigszins naïef aan begonnen en zijn wel eens wat aan het avonturieren geweest.”

Onvoldoende duidelijkheid over doelen en een onvoldoende voorbereiding van veranderingen, droegen mogelijkwjs soms bij aan matige resultaten, zo stelden enkele geïnterviewden. Een geïnterviewde in een provinciale organisatie:

“Je moet natuurlijk ook onder ogen zien dat aan sommige vernieuwingen is begonnen omdat het mode was en dat ze werden ingevoerd zonder dat er echt goed over was nagedacht. En er zijn ook vernieuwingen waarvan de invoering nooit echt goed is afgerond. Daarom levert het, denk ik, vaak ook vrij weinig op.”

Al stond dit volgens veel geïnterviewden niet voorop, de navolging van in andere organisaties gesignaleerde, succesvol geachte veranderingen en de vrees ‘achter te blijven’, speelden eveneens een zekere rol bij de introductie van veranderingen, zo werd al aangegeven. “Het zou misschien ook vreemd zijn ... als je niet bereid was om te kijken wat elders gaande is en te leren van de goede en slechte ervaringen van andere organisaties”, zo merkte een geïnterviewde op. Navolging van de veelheid aan bij diverse organisaties genomen initiatieven kon echter ook de aandacht afleiden van het ‘eigenlijke’ werk, aldus een andere geïnterviewde:

“[We] zien ... natuurlijk de laatste jaren in de overheidswereld, en ook bij de gemeente ... , ... een breed scala aan veranderingen en vernieuwingen, of zogenaamde vernieuwingen, voorbij trekken. Eigenlijk zijn er na BBI steeds nieuwe zoektochten begonnen. Iedereen lijkt nu te zijn behept met het INK-model. Daarnaast is er veel aandacht voor bijvoorbeeld de Balanced Scorecard, benchmarking en resultaatmeting. Dergelijke ontwikkelingen zijn ten dele wel zinvol, maar je moet onder ogen zien dat het ook gaat om modegolven. Organisaties imiteren andere organisaties die zoiets hebben ingevoerd, dat is bij gemeenten niet anders dan elders. Externe adviseurs bevelen een bepaalde nieuwe ontwikkeling aan, misschien mede uit eigenbelang, dat soort zaken speelt allemaal sterk mee bij al deze vernieuwingen. Je kunt je sterk afvragen of al dergelijke vernieuwingen altijd echt nodig zijn en of er goed over is nagedacht. Als je voor een sector of dienst simpelweg goede werkplannen en verbeterplannen hebt, dan heb je in de praktijk ook al heel wat. ... Al die veranderingen kunnen er ook makkelijk toe leiden dat mensen zich gaan verschuilen achter de systematiek en de aandacht die zij moeten besteden aan het veranderingsproces, in plaats van zich te richten op de verbetering van hun eigenlijk product.”

Samengevat, mag worden gesteld dat er volgens betrokkenen op hoofdlijnen meestal duidelijkheid was over de doelen van de managementvernieuwingen. Nadere ‘details’ werden pas gaandeweg uitgewerkt. In het algemeen waren ‘zakelijke’ overwegingen, zoals de wens efficiënter en klantgerichter te werken, belangrijke factoren bij de geïntroduceerde vernieuwingen, terwijl daarnaast ook navolging en het leren van elders genomen initiatieven een wezenlijke rol speelden.

6.2 *Accentverschuiving in de aard van de managementvernieuwingen*

Uit de interviews kwam naar voren dat, naast bijvoorbeeld de ontwikkelingen op het gebied van ict, er in de gehele periode vanaf 1985 bij lagere overheden vrij veel aandacht is geschonken aan veranderingen in de organisatiestructuur, het financieel management en het personeelsmanagement. Enkele geïnterviewden uit vooral de relatief kleinere gemeenten merkten op dat diverse externe adviseurs allerlei managementveranderingen dikwijls presenteerden als algemeen toepasbaar; er was vrij weinig ruimte voor een werkelijke toespitsing ervan op de eigen organisatie. Eén van de geïnterviewden stelde het als volgt:

“Het is mij verschillende keren opgevallen ... dat deskundigen van adviesbureaus of bestuurskundigen allerlei blauwdrukken neerleggen voor de inrichting van organisaties.... Er wordt dan vaak veel te weinig rekening gehouden met bijvoorbeeld de schaal en eventuele specifieke kenmerken en problemen van de organisatie en de gemeente.”

Mede op grond van opgedane ervaringen, werden de modellen en instrumenten ook niet altijd zinvol geacht voor ‘kleinere’ organisaties. Modellen als het concern-diensten- en sectorenmodel en verschillende BBI-instrumenten, zouden eigenlijk alleen echt zinvol zijn in grotere provincies en gemeenten met circa 100.000 of meer inwoners en een vrij groot ambtelijk apparaat, zo gaven enkele geïnterviewden aan.

Verscheidende politieke bestuurders en ambtelijk managers gaven daarnaast aan dat er in de loop der jaren enige verandering is opgetreden in de accenten die werden gelegd bij het managen van de organisatie en bij de doorgevoerde managementveranderingen. Diverse geïnterviewden beschouwden de veranderingen in structuur en planning en control als nogal ‘instrumenteel’ van aard en van vrij weinig invloed op het functioneren van de organisatie en de medewerkers.

Uit de interviews komt, samengevat, het beeld naar voren dat er in globaal genomen de periode 1985-1990 en ook in de jaren daarna nog, een relatief grote aandacht was voor verandering van de organisatiestructuur. In de periode vanaf circa 1990 tot na 1995 lag er een sterke nadruk op de meer op outputs en resultaten gerichte planning en control. Vanaf ongeveer 1997 en vooral vanaf 2000, is het accent geleidelijk verschoven in de richting van de medewerkers en de cultuur in de organisatie – en meer in het algemeen de brede ‘organisatie-ontwikkeling’ – en hebben instrumenten op het gebied van kwaliteitsbeleid en (resultaatgericht) personeelsmanagement een grotere nadruk gekregen. Dat wil niet zeggen dat in een bepaalde periode de aandacht vrijwel geheel gericht was op één van de deelgebieden, aldus de geïnterviewden, maar de gelegde accenten varieerden wel. Daarbij bestond overigens een wisselwerking tussen de deelgebieden, met name tussen de prestatiegerichtheid van de planning en control en de resultaatgerichtheid van het personeelsmanagement. Een ambtenaar zei over de accentverschuiving:

“Je bent er niet met, wat ik maar zal noemen, alleen de technische dingen. Structuren, zoals de organisatievorm en de instrumenten op het gebied van financieel management, zijn mooi en ook wel van belang, maar daarmee ben je er niet, daarmee los je in feite nog niets op. Aandacht voor de ‘zachtere kant’ van de organisatie, zoals de organisatiecultuur en het functioneren van medewerkers, is ook erg belangrijk. De mensen in de organisatie moeten bijvoorbeeld gaan beseffen dat samenwerking, intern en extern, nodig is en het laten doordringen van dat besef regel je niet met organisatiestructuren en planning en control-technieken. Dat zijn we in onze gemeente in de loop van de tijd ook gaan inzien”

Inmiddels wordt dus in de praktijk van de organisaties van de geïnterviewden waarschijnlijk volop gewerkt aan de vaardigheden en ‘houding’ van de ambtelijke medewerkers. Het zwaardere accent dat in veel overheidsorganisaties wordt gelegd op personeelsmanagement en instrumenten op dit gebied, sluit aan bij de grotere rol die het personeelsmanagement inmiddels in veel bedrijven heeft gekregen bij het realiseren van de ‘strategische doelen’ (zie bijvoorbeeld Buyens et al., 2004, pp. 192-198).²⁶

Een geïnterviewde bij een provincie constateerde dat het veranderingstraject waaraan inmiddels meer dan vijftien jaar met vallen en opstaan werd gewerkt, langzamerhand vrucht begon af te werpen. De intensievere inzet van middelen op het gebied van kwaliteits- en personeelsmanagement droeg daaraan bij. De resultaatgerichtheid van verscheidene medewerkers begon bijvoorbeeld geleidelijk aan echt te veranderen en medewerkers werden ook nadrukkelijker aangesproken op hun functioneren. Overigens werd hierbij geconstateerd dat sommige medewerkers tamelijk cynisch bleven over de mate waarin er duurzaam iets zou veranderen.

Een enkele geïnterviewde constateerde dat de aandacht voor de medewerkers weer vooral tot uiting kwam via ‘instrumenten en technieken’. Soms wordt de indruk gewekt dat deze instrumenten en technieken uiteindelijk zullen leiden tot een “volgens het ideaalbeeld geknede medewerker”, aldus een geïnterviewde ambtenaar. Daarnaast merkten twee andere geïnterviewden op dat het nog onduidelijk is in hoeverre de instrumenten op het gebied van bijvoorbeeld kwaliteitsbeleid en personeelsmanagement op langere termijn werkelijk leiden tot een resultaatgerichte houding en een zakelijke organisatiecultuur. Hierbij zou de, door weer een andere geïnterviewde meer in het algemeen gesignaleerde, ‘politieke omgeving’ van de ambtelijke organisatie een rol kunnen spelen: “De [gemeente]raad speelt uiteindelijk de rol die men [daar] zelf [op een bepaald moment] wil spelen ...”

De ervaring dat veranderingen in de structuur en de financieel management-technieken ontoereikend waren om te komen tot een meer flexibele, op resultaten gerichte, ‘beter’ functionerende organisatie, speelden een belangrijke rol bij de accentverschuiving in de richting van het vergroten van de aandacht voor de medewerkers. Tegelijkertijd leidden allerlei nieuwe, interne en vooral ook externe ontwikkelingen tot een voortgaande druk om zakelijker, efficiënter, cliëntgerichter, flexibeler, opener en kwalitatief beter te gaan werken, en daarmee tot de introductie van steeds weer nieuwe managementveranderingen, aldus veel geïnterviewden.

²⁶ De noodzaak tot vergroting van de aandacht voor de medewerkers in overheidsorganisaties werd bijvoorbeeld ook gesignaleerd door Aardema (2000, pp. 24-26, 32-33), die als medewerker van adviesbureau BMC eerder nauw betrokken was bij het BBI-project.

6.3 Factoren die van invloed zijn op het tempo van de managementvernieuwingen; succesvolle en minder succesvolle vernieuwingen

Verscheidene geïnterviewden gaven aan dat in hun ogen in de afgelopen vijftien jaren het tempo van de managementvernieuwingen in gemeenten en provincies erg hoog lag. Het precieze ‘waarom?’ van de grote hoeveelheid veranderingen liet zich echter volgens hen niet altijd eenvoudig schetsen. Veel geïnterviewden benadrukten in algemene zin het toegenomen veranderingstempo in de samenleving en de noodzaak om de ambtelijke organisatie te veranderen om zo ‘als overheid’ goede prestaties te kunnen laten zien en voldoende vertrouwen te houden van de burgers.²⁷ De overheidsorganisaties werken niet in een statische omgeving, waarin – zoals de ‘ware’ micro-econoom het misschien graag zou willen – de organisatie na een bepaalde omgevingsverandering in rust naar een nieuw ‘optimum’ kan toewerken.

Tabel 1 bevat een uitgebreid overzicht van de primaire en de meer afgeleide ontwikkelingen en factoren, waarvan tijdens de interviews werd gesteld dat ze leidden tot druk om (bepaalde aspecten van) de bedrijfsvoering en sturing van de ambtelijke organisatie te veranderen.²⁸ De ontwikkelingen en factoren zijn, al is dat moeilijk consequent door te voeren, in tabel 1 zo gerangschikt dat eerst de meer externe invloeden en factoren worden genoemd en daarna de (afgeleide) interne. Uit de in tabel 1 weergegeven opsomming van allerlei invloeden en factoren die mede leidden tot de voortgaande managementvernieuwingen in gemeenten en provincies, mag duidelijk zijn dat externe ontwikkelingen de sturing en beheersing van de ambtelijke organisatie sterk kunnen beïnvloeden. Een wethouder gaf als volgt aan hoe dit leidde tot een toenemende aandacht voor de kwaliteiten van de medewerkers:

“Je kunt wel een mooie structuur bedenken of een fraai instrument invoeren, maar het zijn de medewerkers die er iets mee moeten doen ... De grotere nadruk op personele aspecten hangt naar mijn idee ook samen met de maatschappelijke ontwikkelingen. De samenleving wordt steeds gefragmenteerder, burgers willen steeds meer keuzemogelijkheden en hun eigen wensen kunnen volgen. Daar moet je als gemeente tot op zekere hoogte op inspelen, er wordt van je verlangd dat je je klantgericht opstelt; daar kun je je niet aan onttrekken. Dat betekent ook dat je ambtenaren de bereidheid en de deskundigheid moeten hebben om op al

²⁷ Verscheidene geïnterviewden constateerden overigens dat, hoewel de scores variëren, onderzoeken onder burgers aangeven dat zij vaak (heel) ‘redelijk’ tevreden zijn over de concrete dienstverlening door de ambtelijke organisatie (zie in dit verband ook bijlage B). Voorzover burgers ontevreden zijn over de overheid gaat het waarschijnlijk vooral om het politieke bestuur ervan, aldus een wethouder. Door het functioneren van de ambtelijke organisatie te verbeteren – al bestaat daarover op zich genomen misschien een redelijke tevredenheid –, probeert het politieke bestuur dus wellicht om zelf ook ‘vertrouwen’ van burgers te behouden of te herwinnen.

²⁸ Diverse slechts incidenteel genoemde en weinig benadrukte, of zeer specifieke factoren zijn niet opgenomen in tabel 1. Waar de geïnterviewden min of meer gelijksoortige factoren noemden, zijn deze in tabel 1 zo goed mogelijk samengevoegd tot één factor.

Tabel 1. Overzicht van factoren die leidden tot voortgaande introductie in overheidsorganisaties van op verhoging van efficiëntie, effectiviteit, flexibiliteit en transparantie gerichte managementvernieuwingen*)

De in de afgelopen vijftig jaren en vooral in de laatste tien à vijftien jaren geleidelijk afgenomen stabiliteit in 'de samenleving', de vrij algemene en aanhoudende roep om uiteenlopende veranderingen die zich in het verlengde daarvan ontwikkelde, en een mede hierdoor sterk afgenomen 'houdbaarheid' van de doorgevoerde veranderingen.
De scherpere, meer op 'afrekenen' gerichte cultuur die de afgelopen vijftien jaren ontstond in Nederland, waardoor politieke bestuurders – en ook managers – meer noodzaak voelen open te staan voor wat er leeft onder burgers en te streven naar snel, efficiënt en klantgericht handelen.
De toegenomen omvang en deskundigheid van externe partijen waarmee de overheid overlegt en onderhandelt, waarbij steeds meer het besef is gaan leven dat de overheid geen 'bepalende' rol heeft, maar veeleer een partner is en op z'n sterkst misschien 'regisseur'. Hierdoor is, onder meer om een goede gesprekspartner te kunnen zijn, ook in de ambtelijke organisatie de behoefte aan deskundigheid en zakelijkheid toegenomen.
De algemene trend tot verzakelijking in de samenleving, de 'verjuridicering' van de samenleving en de opkomst van een 'claimcultuur'.
Het hogere opleidingsniveau van burgers en hun grotere mondigheid, alsmede de toenemende eisen die burgers – en ook de rijksoverheid – stellen op het gebied van de kwaliteit en kosten van dienstverlening, de transparantie en het afleggen van verantwoording. ^μ) Hierbij werd soms ook gewezen op de invloed van zeer ernstige en in de media veel aandacht trekkende 'incidenten' (zoals de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam en de Bouwfraude-affaire).
Voorschriften van de rijksoverheid (zoals verplichte introductie van de programmabegroting), de steeds toenemende regelgeving vanuit de rijksoverheid en de gedetailleerdere en scherpere, tot bureaucratisering leidende eisen die het rijk stelt ten aanzien van bijvoorbeeld prestaties en vaststelling en naleving van regels, procedures en de rechtmatigheid. [#])
De toenemende financiële risico's ten gevolge van samenwerkingsprojecten met externe (markt-) partijen en door het rijk aan lagere overheden overgedragen beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheden
Het gemiddeld genomen hogere opleidingsniveau van ambtenaren en de aandacht die in de door veel ambtenaren gevolgde opleidingen inmiddels al vele jaren wordt geschonken aan New Public management en het belang van 'zakelijk en rationeel managen'. [‡])
De invloed van bij andere gemeenten of provincies waargenomen, op het oog succesvolle veranderingen, de opkomst van nieuwe 'modes', de invloed van tijdschriftartikelen en door bijvoorbeeld de VNG georganiseerde congressen, de adviezen van accountants en externe adviseurs en soms ook de ontwikkeling en het uitdragen van nieuwe ideeën door medewerkers van universiteiten. Overigens werd er wisselend geoordeeld over de mate waarin dergelijke externe invloeden een rol speelden. ^θ)
De komst in een gemeente of provincie van nieuwe managers of nieuwe bestuurders. [§])
De politiek-ideologische wens in bepaalde opzichten de rol van de overheid in de samenleving terug te dringen en bewust meer verantwoordelijkheid te leggen bij organisaties en burgers.
Het 'platter' maken van organisaties – dat wil zeggen: minder hiërarchische lagen tellend – en de wens de interne samenwerking tussen onderdelen van de ambtelijke organisatie te versterken en een meer 'integraal' beleid te voeren. Dit laatste mede in reactie op eisen zoals die vanuit het rijk werden gesteld in het kader van het Grote Stedenbeleid en de programmabegroting.
De toegenomen onzekerheid onder politieke bestuurders, toenemend 'bestuurlijk ongeduld' waardoor snel de interesse verloren gaat in veranderingen die niet op korte termijn het gewenste resultaat opleveren en onzekerheid rond de rol en positie van de overheid. Een en ander is mede een gevolg van de grotere nadruk die de samenleving is gaan leggen op verandering en van de onder burgers en in media soms meer kritische houding ten aanzien van de overheid.
De vooral door het politieke bestuur geuite wens om meer nadruk te leggen op een goede uitvoering van activiteiten in plaats van op beleidsontwikkeling, mede omdat het op deze manier mogelijk zou zijn de burgers en andere belanghebbenden 'beter te bedienen'. [±])
Soms gaf een ernstig probleem met het functioneren of het financieel management van een organisatie(-eenheid) de prikkel tot meer algemene veranderingen in de organisatie.

*) Zie volgende pagina voor de toelichtende noten bij tabel 1.

μ) Soms werd de vraag opgeworpen of het streven naar verantwoording en transparantie niet slechts leidde tot ‘schijnzekerheden’, mede omdat allerlei rapportages en verantwoordingen – ook in de richting van de rijksoverheid – meestal zo weinig reacties opleverden.

#) Enkele geïnterviewden signaleerden een paradox tussen enerzijds de nadruk op hoofdlijnen, bijvoorbeeld in de programmabegroting, en het hoge veranderingstempo in de samenleving dat snel overheidshandelen vergt en anderzijds de toenemende nadruk vanuit het rijk, maar ook van burgers en diverse organisaties, op zeer gedetailleerde verantwoording en formalisering van de werkzaamheden. De grotere nadruk op bijvoorbeeld het vastleggen en controleren van de procesgang en op de transparantie van het gehele proces, leiden in de praktijk tot bureaucratisering en een toenemende doorlooptijd van voorstellen en plannen, zo stelde een geïnterviewde.

‡) Enkele geïnterviewden gaven overigens aan dat het ontbreken van basiskennis op procedureel, bestuurlijk en juridisch gebied, zoals veel ambtenaren die in het verleden bijvoorbeeld opdeden op bestuursscholen, de snelheid en kwaliteit van de werkzaamheden soms aantast.

θ) Enkele geïnterviewden stelden dat de (zeer) belangrijke rol die externe adviseurs hadden bij de introductie van veranderingen, vaak vanaf een vroeg stadium, de laatste jaren was teruggedrongen. De eigen medewerkers van de organisatie kregen een grotere rol omdat zij zo meer kennis over de veranderingen konden opbouwen en zij beter rekening konden houden met de eigen situatie.

§) Veel geïnterviewden stelden dat de beschikbaarheid van ‘de juiste mensen’ ook zeer essentieel was om geïntroduceerde veranderingen vervolgens tot een succes te maken.

±) Overigens tekende een enkele geïnterviewde hierbij aan dat minder aandacht voor beleidsontwikkeling op langere termijn misschien zou betekenen dat onduidelijkheid ontstaat over de met de uitvoerende werkzaamheden te realiseren doelen.

dergelijke individuele zaken te kunnen inspelen, om ze te kunnen beoordelen en goede afwegingen te kunnen maken. Je hebt ... ook rekening te houden met de toenemende claimcultuur; ook dat vergt dat je medewerkers beschikken over goede kennis.”

Kortom, veranderingen in overheidsorganisaties blijven belangrijk. In de praktijk worden in de loop der jaren echter enige accentverschuivingen gesignaleerd bij de managementvernieuwingen, die de betrokkenen zien als stappen in een leerproces. De opkomst en ondergang van trends speelt hierbij misschien ook een rol, maar dat aspect stond volgens de geïnterviewden bepaald niet op de voorgrond.²⁹

Veel geïnterviewden gaven aan dat zij nieuwe, algemeen doorgevoerde en ingrijpende veranderingen van de organisatiestructuur in hun organisatie niet wenselijk vonden. Een algemene wijziging van de structuur van de organisatie zou bijvoorbeeld weer veel ‘tijd en naar binnen gerichte’ energie vergen. “Pas daarna kun je er echt aan beginnen het functioneren van de organisatie verder te verbeteren”,

²⁹ Voor wat betreft de rol van ‘trends’ kan ook worden gewezen op de door Grit (2000; pp. 176-179) gesignaleerde mogelijke verschuiving van het ‘economische vertoog’ (‘discours’) in de richting van het ‘culturele vertoog’. Onder meer het steeds algemener wordende gebruik van uit de culturele sector afkomstige metaforen, zoals ‘regisseur’, ‘dirigent’, ‘creatief’ en ‘innoverend’, zou hierop volgens hem kunnen duiden. Dergelijke metaforen leggen minder de nadruk op ‘het (economisch) instrumentarium’ en meer op ‘de mensen die ermee werken’. De aandacht voor de kwaliteiten van medewerkers in overheidsorganisaties zou hierbij aan kunnen sluiten, zij het dat deze aandacht zich richt op de medewerkers en hun economisch functioneren.

merkte een van de geïnterviewden daarbij op. Een ander constateerde: "... of we die interne aanwending van veel energie terugverdienen door een beter functionerende organisatie in de toekomst, dat blijft afwachten." Weer een ander stelde: "... in de loop der jaren is bij mij het besef gegroeid dat de organisatiestructuur eigenlijk niet zo belangrijk is."

Bovendien, zo constateerde een wethouder meer in het algemeen omtrent allerlei recente managementveranderingen:

"De systemen die tegenwoordig worden ontworpen, krijgen soms nauwelijks de tijd uit te kristalliseren en hun waarde voor de organisatie te bewijzen. ... Een nadeel van de vele en snelle veranderingen is natuurlijk dat wat er aan goeds is opgebouwd, soms ook al snel weer wordt afgebroken. Een deskundige medewerker wordt bijvoorbeeld verschoven naar een andere functie, contacten die hij met ... organisaties heeft opgebouwd vallen voor een deel weer weg. En het kan ook demotiverend werken, omdat medewerkers het gevoel kunnen krijgen dat ze erg gemakkelijk van de ene naar de andere plaats worden geschoven. Ze kunnen dan een houding krijgen van 'oh, weer een verandering; nou, 't zal onze tijd wel duren'."

Over de introductie van eventuele nieuwe, ingrijpende veranderingen op het gebied van de planning en control werden in vrij veel gevallen soortgelijke, kritische oordelen gegeven. Een wethouder merkte op:

"We hebben ... in de loop der jaren veel energie gestoken in nieuwe instrumenten op het gebied van de planning en control. ... [D]at is [soms] ... een echte worsteling geweest. ... Misschien moet je op het gebied van planning en control niet eens [meer] streven naar allerlei grote veranderingen in tamelijk abstracte sturingsinstrumenten."

De geïnterviewden oordeelden in het algemeen dat er maar weinig veranderingen waren die echt negatieve effecten hadden op het functioneren van hun organisatie. Wel werden meer en minder succesvolle veranderingen gesignaleerd. Al waren de verdere effecten niet echt negatief, de minder succesvolle veranderingen, die soms niet eens volledig werden ingevoerd of snel weer werden verlaten, betekenden wel dat middelen niet effectief werden besteed, zo signaleerde een enkele geïnterviewde.

Welke veranderingen werden nu gerekend tot de meer succesvolle? Hierbij werd diverse keren gewezen op bijvoorbeeld de introductie van meer integrale werkwijzes, de betere interne samenwerking, de sterke uitbreiding van de rol van ict, de versterking van het financieel beheer, de introductie van een uniform financieel systeem in de gehele organisatie, de versterking van de externe gerichtheid en resultaatgerichtheid, het verbeteren van het inzicht in de werkprocessen en de verhoging van de kwaliteit van ambtenaren. Overigens achtten verschillende geïnterviewden ook op deze punten verdere verbeteringen gewenst.

Het sectoren- en concern-dienstenmodel, hoewel in diverse organisaties nog gehanteerd, werd soms als per saldo minder succesvol gezien, omdat het teveel leidde tot verkokering, gerichtheid op de ‘eigen’ dienst- of sectorbelangen en gebrekkige centrale coördinatie.³⁰ Contractmanagement, tijd schrijven en het voor interne dienstverlening werken met een opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol, werden in verschillende gevallen gezien als weinig succesvol en leidend tot gekunsteldheid of overbodige rompslomp. Anderzijds waren er ook enkele geïnterviewden die positief waren of optimistisch oordeelden over de betekenis van deze instrumenten. Het al dan niet gedurende langere tijd ervaring hebben met een bepaald instrument, of de precieze wijze waarop het wordt gebruikt, zou een rol kunnen spelen bij deze soms sterk uiteenlopende oordelen.³¹

Het oordeel over de programmabegroting varieerde. Verscheidene geïnterviewden gaven aan dat de programma’s nogal gekunsteld waren en dat de rol van de raad, of provinciale staten, in de bepaling van de inhoud van de programmabegroting (zeer) beperkt was. Verder bleven, zo stelden zij, de raad en provinciale staten veel aandacht houden voor ‘details en incidenten’. Bovendien, aldus verschillende geïnterviewden, leidden het dualisme en de programmabegroting soms tot een als “bijna puberaal” ervaren neiging van raads- of statenleden om het College van BenW of GS over allerlei zaken ter verantwoording te roepen, om zo naar buiten toe te benadrukken dat men de rol als controleur van het College serieus neemt.³² Overigens is het in de praktijk ook moeilijk de aandacht te richten op hoofdlijnen, aldus een geïnterviewde bij een provincie:

“De programmabegroting kan wel pretenderen dat er gepraat en besloten moet worden over de hoofdlijnen ... en op zich is dat ook wel mooi en goed, maar in feite gaat dat helemaal in tegen de ontwikkeling die je ziet in de media en in de samenleving. Er is in de samenleving steeds meer aandacht voor details en incidenten ... en gekozen politici moeten dat wel volgen om er niet van te worden beschuldigd naast de samenleving te staan Dat betekent

³⁰ In enkele gevallen werd het bezwaar van de matige centrale coördinatie, of onvoldoende deskundigheid op decentraal niveau, gedeeltelijk ondervangen door taken op het gebied van bijvoorbeeld financieel management en ict weer te centraliseren.

³¹ Eén geïnterviewde gaf bijvoorbeeld aan dat, al zou nu een eenvoudiger systeem overwogen kunnen worden, het systeem van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en een eraan gekoppelde, gedetailleerde kostentoerekening in zijn organisatie gedurende een bepaalde tijd zeer zinvol waren. Ze leidden tot beter inzicht in de kosten en meer mogelijkheden voor kostenbeheersing.

³² Terzijde kan erop worden gewezen dat de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2005, p. 22) suggereert dat de selectie van de huidige raadsleden nog grotendeels verliep volgens ‘de oude monistische routines’, terwijl voor de raadsverkiezingen in 2006 een ‘meer uitgewerkte profielschets van een dualistisch raadslid’ beschikbaar is. Afgewacht moet worden in hoeverre dat in de toekomst leidt tot bijvoorbeeld andere verhoudingen tussen enerzijds de raad/provinciale staten en anderzijds het College van BenW/GS. Daarnaast stelt de commissie (2005, pp. 29-35), op basis van een enquête, onder meer dat burgers meestal weinig effecten van het dualisme zien, maar dat er in bepaalde omstandigheden sprake is van wat meer tevredenheid over en betrokkenheid bij de plaatselijke politiek.

dat ze hun aandacht dus vaak niet kunnen richten op de hoofdlijnen, zoals die in de programmabegroting worden weergegeven.”

Anderzijds gaven enkele geïnterviewden uit gemeenten aan dat zij – hoewel de ervaring nog beperkt was – na aanvankelijke en ook nu nog bestaande aarzelingen en minder goede ervaringen, inmiddels iets positiever oordeelden over de programmabegroting. Dit vooral omdat de programmabegroting in de raad – en daarmee binnen de ambtelijke organisatie – leidde tot wat meer gerichtheid van de discussies en enige versterking van de aandacht voor hoofdlijnen. Soms werd gesteld dat de functie van de programmabegroting als ‘kompas’ vooral kon toenemen omdat deze werd gekoppeld aan een (globale) ontwikkelingsvisie voor een lange termijn, bijvoorbeeld tien jaren. Hoewel dat niet zo werd aangegeven, fungeert de programmabegroting dan misschien ook als een instrument om concreter vorm te geven aan de lange termijn visie of ‘strategie’, aspecten die – net als in het bedrijfsleven – ook in de overheidssector meer aandacht krijgen.³³

De oordelen over het BBI-project waren per saldo weinig positief. Enkele geïnterviewden constateerden vooral positieve ‘cultuureffecten’ van het BBI-project, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de volgende uitspraak:

“De denkwijze in gemeenten veranderde er naar mijn mening door. Hierdoor werd veel meer gedacht over het definiëren van taken en heldere verantwoordingsstructuren. Het denken in termen van producten kwam hierdoor op, er kwam een nuttige verzakelijking ...”

Deze geïnterviewde gaf daarnaast echter aan dat hij betwijfelde of de ontwikkeling van productbegrotingen en de wijze waarop ze gestalte kregen, werkelijk succesvolle onderdelen waren van het BBI-project. Een andere geïnterviewde stelde dat de BBI-denkbbeelden weliswaar in eerste instantie aanspraken en overtuigend oogden, maar dat een goede invoering ervan in een overheidsorganisatie moeilijk bleek te zijn. Dit was onder meer een gevolg van de ervaring dat het in de praktijk moeilijk was om te bepalen wat precies diende te worden verstaan onder ‘bedrijfsmatig handelen’, terwijl in allerlei gevallen het goed meten van prestaties ook als erg lastig werd – en wordt – ervaren. Het oordeel van diverse andere geïnterviewden over de productbegrotingen en de ermee verbonden tussentijdse rapportages – en soms ook over de prestatie-indicatoren in de programmabegroting – kan bondig worden samengevat met de woorden van een van hen: “...waardeloos [terwijl] ... ook niemand er iets mee doet.” Dat neemt niet weg dat veel geïnterviewden het belangrijk vinden te kunnen beschikken over goede prestatie-indicatoren, hoe moeilijk deze ook zijn te

³³ Terzijde kan in dit verband worden opgemerkt dat overheidsorganisaties inmiddels soms ook nadrukkelijk een ‘missie’ voor de ambtelijke organisatie vaststellen (zie bijvoorbeeld p. 4 van de eerder genoemde ambtelijke notitie Concernsturing (februari 2004) van de gemeente Utrecht).

vinden, en meer in het algemeen over betere financieel-economische informatie over de organisatie-eenheden en activiteiten.

Enigszins vrij samengevat, kan op basis van de paragrafen 6.1-6.3 worden gesteld dat alle geïnterviewden de noodzaak zien van een overheid die onder meer zakelijker, efficiënter, klantgerichter en transparanter is. Hoe te komen tot een beter functionerende gemeentelijke of provinciale organisatie, is echter een langdurige en vrij moeizame zoektocht. Die zoektocht wordt verder bemoeilijkt doordat voortdurend nieuwe, soms als tegenstrijdig ervaren eisen worden gesteld en er zich extern en intern nieuwe ontwikkelingen voordoen, waarop de organisatie moet reageren. Van een weloverwogen en in enige rust toewerken naar een optimale bedrijfsvoering kan meestal geen sprake zijn. Eén van de redenen waardoor het gewenste, goede functioneren van een gemeentelijke of provinciale organisatie nog niet tot stand is gekomen, zou de voortdurende introductie van nieuwe veranderingen kunnen zijn. Daardoor moet met regelmaat veel tijd gestoken worden in vernieuwingsprocessen en kunnen vernieuwingen onvoldoende uitkristalliseren. Het algemene oordeel van de geïnterviewden is dat – naast ict-ontwikkelingen – de kwaliteiten van de ambtelijk medewerkers, inclusief de cultuur van de organisatie, zeer belangrijk zijn om tot een beter functionerende organisatie te komen. Deze zijn wellicht belangrijker dan de ‘instrumentele’ veranderingen op het gebied van de organisatiestructuur en het financieel management, of in elk geval een belangrijke aanvulling erop. Daarnaast zien diverse betrokkenen overigens ook tamelijk basaal ogende zaken als een verbetering van de interne informatievoorziening – op financieel-economisch en ander gebied – en een betere administratieve organisatie, als belangrijke hulpmiddelen voor een goed functioneren van de organisatie.

6.4 *Effecten van de diverse managementvernieuwingen*

Over de vraag waar het in dit boekje uiteindelijk in sterke mate om gaat, namelijk of de vernieuwingen in overheidsorganisaties wel of niet ‘iets positiefs’ hebben opgeleverd, kan op grond van de interviews en gegevens van gemeenten en provincies het volgende worden gezegd.

Vrijwel alle geïnterviewden meldden dat in hun organisatie niet op systematische en enigszins integrale wijze onderzoek werd gedaan naar de effecten van managementveranderingen – en veelal evenmin van andere veranderingen. Dikwijls was er, in elk geval tot voor kort, achteraf vaak ook weinig aandacht voor de effecten van veranderingen. “We kijken vaak meer naar voren dan terug”, aldus een geïnterviewde. Sommige geïnterviewden stelden dat hierin verandering kon komen door

de activiteiten van een gemeentelijke of provinciale Rekenkamer, of soortgelijke instanties, waarmee veel lagere overheden nu zijn gestart.

Verscheidene geïnterviewden gaven aan niet goed te kunnen oordelen over de effecten die de diverse managementveranderingen afzonderlijk of in totaliteit hadden op de efficiëntie en effectiviteit. In verscheidene gevallen was de ‘indruk’ van de geïnterviewden evenwel dat de veranderingen per saldo (licht) positief hadden bijgedragen aan zaken als de efficiëntie, effectiviteit en klantgerichtheid. Om de nodige nuance te bewaren, moet erop worden gewezen dat de mate waarin het oordeel positief was vrij sterk varieerde. Enkele geïnterviewden signaleerden als effecten vooral een verbetering van het financieel beheer en, meer in het algemeen, het beter ‘in control’ zijn van hun organisatie. Er waren zeer weinig reacties waarin de effecten van een bepaalde vernieuwing als ronduit negatief werden gekenschetst.

Er werd in enkele gevallen op gewezen dat de diverse afzonderlijke veranderingen eigenlijk vooral moeten worden gezien als onderdelen van een langdurig veranderingsproces in gemeenten en provincies, waarin ‘al zoekende’ steeds nieuwe stappen worden gezet. Voor de betrokkenen is het soms ook moeilijk om de effecten van de afzonderlijke vernieuwingen goed te beoordelen:

“In combinatie met de veranderingen in de organisatiestructuur, hebben er ook veranderingen plaatsgevonden in bijvoorbeeld de planning en control en het personeelsbeleid. Dat heeft allemaal met elkaar te maken; het was eigenlijk één grote stroom. Het zit allemaal zo sterk met elkaar verweven en is zo automatisch gegaan als ik zo’n periode van meer dan vijftien jaar overzie, dat het soms moeilijk is om een afzonderlijk aspect er uit te lichten en aan te geven hoe het op dat specifieke punt precies zit ... Maar als je zo terugkijkt, zie je natuurlijk dat de verschillen heel groot zijn.”

Sinds circa 1995, zijn diverse gemeenten en provincies ertoe overgegaan via bijvoorbeeld omnibusonderzoeken, stads- en provincie-monitoren, bestuursmonitoren en burgerpanels, de oordelen van burgers over hun woonomgeving, beleidskwesties en de kwaliteit van en tevredenheid over de gemeentelijke of provinciale dienstverlening regelmatig en op systematische wijze te (laten) onderzoeken. Daarnaast zijn veel gemeenten en provincies, vooral sinds circa 2000, steeds meer betrokken bij allerlei benchmark-onderzoeken van bijvoorbeeld adviesbureaus, het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) en vooral ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In het kader van het Grote Stedenbeleid moeten de betrokken gemeenten ook allerlei gegevens leveren aan het rijk, die ze vervolgens samenvat in vergelijkende rapportages.³⁴ Via benchmark-onderzoeken worden, meestal voor een bepaald deel terrein van het beleid, financiële en andere prestatiegegevens van gemeenten of

³⁴ Het Grote Stedenbeleid houdt, kort gezegd, in dat grotere gemeenten ter bestrijding van bepaalde problemen extra financiële bijdragen ontvangen van de rijksoverheid.

provincies met elkaar vergeleken. Dit kan bijvoorbeeld een indruk geven van de relatieve hoogte van de klanttevredenheid, kosten of efficiëntie.

Veel geïnterviewden, vooral ook de politieke bestuurders, zeiden grote waarde te hechten aan de uitkomsten van bijvoorbeeld monitoronderzoek onder burgers. De in dergelijke onderzoeken gepresenteerde uitkomsten zijn lang niet allemaal te beschouwen als effecten van gemeentelijk of provinciaal beleid, zo werd gesteld, omdat vele andere invloeden ook een rol (kunnen) spelen. Toch kunnen ze aanwijzingen bevatten omtrent de effecten van het beleid en door de gemeente of provincie deels te beïnvloeden zaken. Dergelijk onderzoek is dan ook mede bepalend voor toekomstige beleidsinitiatieven of de aanpassing van beleid. Het kan ook van invloed zijn op eventuele initiatieven voor het doorvoeren van veranderingen in (delen van) het ambtelijk apparaat, zo werd aangegeven. Overigens, aldus een geïnterviewde, leidt het ‘inspelen’ op de wensen van burgers bij hen niet altijd tot meer tevredenheid, zeker niet als ook sprake is van meer transparantie:

“Door de wensen van burgers te peilen, kun je als gemeente proberen je werk beter te doen om zo te voldoen aan de eerder door de burgers geuite wensen. Als je daar als gemeente vervolgens via metingen onder burgers en rapportages transparant over bent, moet je vaak niet de illusie hebben dat dit ertoe leidt dat de tevredenheid onder burgers toeneemt. Want er zijn altijd meer wensen en als je eenmaal duidelijk maakt aan welke wensen je hebt voldaan, kunnen burgers hun aandacht met extra kracht richten op andere, nog niet vervulde wensen. Bovendien zijn er heel vaak allerlei tegengestelde belangen; de ene groep burgers is bijvoorbeeld wel tevreden gesteld doordat de gemeente meer aandacht heeft besteed aan bepaalde punten, maar omdat je daar transparant over bent, ziet een andere groep duidelijker welke effecten dat voor hen heeft en die groep is dan misschien juist ontevredener. Dat is dus de paradox; juist waar je de transparantie rond het beleid en de effecten ervan verhoogt, krijg je in allerlei gevallen meer ontevredenheid onder burgers.”

De uitkomsten van benchmark-studies werden veelal eveneens van belang gevonden. De benchmark-onderzoeken leveren niet zozeer precieze informatie op over het ‘goed of slecht’ presteren van een organisatie en zeker niet over de achtergronden ervan. Ze geven echter, als het goed is, wel een beeld van de ‘score’ van een organisatie ten opzichte van andere organisaties, zo werd gesteld. Dat kan aanleiding geven tot het verrichten van nader onderzoek naar de achtergronden van een bepaalde score in de eigen organisatie, bijvoorbeeld door bij andere gemeenten of provincies navraag te doen over de wijze waarop zij bepaalde werkzaamheden verrichten, of over de politieke keuzes die daar zijn gemaakt. Op die manier, aldus verschillende geïnterviewden, kan benchmarking een basis bieden om te leren van anderen en de prestaties te verbeteren. Overigens gaven veel geïnterviewden aan dat de gegevens in benchmark-studies lang niet altijd goed te interpreteren en werkelijk vergelijkbaar zijn. Daarnaast waren enkele geïnterviewden ronduit kritisch over de zeer sterke

toename van de hoeveelheid benchmark-onderzoeken in de laatste jaren, die als kostbaar en te weinig functioneel werd gezien.

Ter illustratie zijn in bijlage B zijn voor enkele gemeenten/provincies enige gegevens opgenomen uit omnibus- en andere onderzoeken. Op grond van deze gegevens valt geen goed oordeel te geven over de prestaties van gemeenten en provincies, of over de effecten van de managementvernieuwingen, en dat kan evenmin op grond van de verdere gegevens waarover voor dit onderzoek kon worden beschikt. Bovendien is veelal onduidelijk in hoeverre de in bijlage B vermelde scores (uitsluitend) het gevolg zijn van gemeentelijk of provinciaal handelen, of in hoeverre het voor burgers mogelijk is om hierover via een enquête een goed oordeel te geven.³⁵ Met inachtneming van dergelijke voorbehouden, kan echter worden gesteld dat de beschikbare gegevens erop wijzen dat de waardering van burgers voor allerlei aspecten van hun stad/buurt en de concrete dienstverlening en uitvoerende taken van overheidsorganisaties, hoewel variërend, gemiddeld genomen (vrij) ‘redelijk’ is. Enigszins vrij vertaald, behalen de gemeenten en provincies in veel gevallen rapportcijfers die globaal liggen tussen de 5,5 en ruim 7, met her en der uitschieters naar boven en beneden. Al zijn dat misschien geen heel goede scores te noemen, het beeld is dus over het geheel genomen ook niet ongunstig. De ‘algemene beeldvorming’ over ambtenaren is echter minder positief, zo kwam in een onderzoek van de gemeente Nijmegen (weer eens) naar voren (zie bijlage B).

Het is niet mogelijk om op basis van de ‘tevredenheidsgegevens’ in bijlage B vast te stellen of de managementvernieuwingen in overheidsorganisaties effect hebben gehad, mede omdat de periode waarover gegevens beschikbaar zijn soms nog beperkt is. Er kan echter wel worden geconcludeerd dat de scores veelal geen verslechtering laten zien. Hoewel speculatief, zou misschien zelfs gesteld kunnen worden dat gelijkblijvende tevredenheidsscores erop duiden dat ‘objectief gezien’ de kwaliteit van de dienstverlening is verbeterd, aldus enkele geïnterviewden. Zij zeiden te vermoeden dat burgers er waarschijnlijk stilzwijgend van uitgaan dat ook bij de overheid, net als bij bedrijven, de kwaliteit van producten in de loop der tijd toeneemt. Een wethouder verwoordde dit als volgt:

“Zonder dat ik het volledig kan overzien, ... kan ik wel constateren dat burgers in verscheidene gevallen ook heel tevreden zijn over de dienstverlening door de gemeente. Over ‘de politiek’ in algemene zin zijn burgers misschien ontevreden, maar uit allerlei leefbaarheids-

³⁵ Enkele geïnterviewden gaven aan dat het hen niet geheel duidelijk was welke waarde precies mag worden toegekend aan de enquêtes onder burgers en aan burgerpanels. Zij voegden hieraan toe de enquêtes en panels voor grotere gemeenten en provincies toch waardevol te vinden, omdat zij een breder en meer gefundeerd beeld opleveren van de oordelen van burgers. Dat beschouwden zij als een belangrijke aanvulling op de informatie en indrukken die zij kregen via de meer incidentele contacten die zij rechtstreeks hadden met burgers en vertegenwoordigers van organisaties.

en omnibusonderzoeken blijkt dat ze veelal tevreden zijn over de concrete dienstverlening door de gemeente en over allerlei uitvoerende activiteiten. Die tevredenheid is soms ook toegenomen in de loop van de tijd. Daarnaast zullen burgers een deel van de eventuele kwaliteitsverhoging wel als vanzelfsprekend beschouwen en niet eens tot uiting laten komen in een hogere waardering voor gemeentelijke activiteiten.”

Aan het slot van de interviews werd aan de geïnterviewde een eenvoudig formulier voorgelegd met daarop onder meer een lijstje met allerlei in de afgelopen vijftien à twintig jaren actuele managementveranderingen.³⁶ De op het lijstje vermelde vernieuwingen waren gebaseerd op literatuur over managementvernieuwingen (zie bijvoorbeeld Martens et al., 2002) en suggesties van een wethouder en een ambtenaar. Waar nodig, lichtte ik de aard van een bepaalde vernieuwing kort toe.

Er werd gewerkt met dit lijstje om te peilen welke middelen en instrumenten in de desbetreffende organisaties werden ingezet en om de geïnterviewden een meer concreet oordeel over de effecten van de afzonderlijke instrumenten en middelen te laten geven. Het is overigens bepaald niet uitgesloten dat in de praktijk het oordeel over het effect van een bepaald instrument vermengd is met de waardering ervoor.³⁷ De geïnterviewden konden op het formulier aangeven wat, voorzover voor hen te beoordelen, hun indruk was over het effect van een instrument op de als één geheel gepresenteerde ‘efficiëntie en effectiviteit’ van hun organisatie(-onderdeel).³⁸ Verder werd de geïnterviewden nog gevraagd globaal aan te geven welk effect alle veranderingen samen genomen naar hun indruk hadden gehad op de dienstverlening aan burgers/bedrijven, de kwaliteit van de ambtenaren, de arbeidsmotivatie/werkplezier van ambtenaren en de realisatie van politieke doelen.

De oordelen over de effecten van elk van de vernieuwingen op de efficiëntie en de effectiviteit van de organisatie zijn vermeld in tabel 2. De tabel vermeldt:

- het aantal personen dat bij elk instrument/middel een oordeel gaf (zie de kolom ‘aantal oordelende personen’);

³⁶ Zie voor een korte inhoudelijke toelichting bij de in het lijstje en in tabel 2 opgenomen managementveranderingen de cursief weergegeven woorden in hoofdstuk 4.

³⁷ Zo’n nadere indruk van de oordelen en waardering van betrokkenen kan van belang zijn met het oog op bijvoorbeeld eventueel te ontwikkelen en te introduceren (nieuwe) instrumenten en om een indruk te krijgen van eventuele verschillen in oordeel tussen verschillende groepen geïnterviewden, bijvoorbeeld tussen de wel en niet direct voor financieel beleid verantwoordelijke personen. Omdat het ging om een relatief beperkt aantal geïnterviewden, moeten de gevonden scores vooral worden beschouwd als een geconcretiseerde weergave van de indrukken van de geïnterviewden en niet als een uitgebalanceerd en statistisch onderbouwd oordeel over de diverse instrumenten/middelen.

³⁸ De geïnterviewden konden hun indruk van het effect op de efficiëntie/effectiviteit aangeven via een zeven punts-schaal met scores die liepen van 1 t/m 7 (waarbij gold: 1. zeer negatief, 2. negatief, 3. licht negatief, 4. niet negatief en niet positief (‘neutraal’), 5. licht positief, 6. positief, 7. zeer positief). Als de geïnterviewde van mening was het effect niet te kunnen beoordelen, kon hij/zij het antwoord ‘geen oordeel’ aankruisen. De geïnterviewden hadden de mogelijkheid zelf instrumenten/middelen aan het lijstje toe te voegen; dat werd slechts zeer beperkt gedaan.

- de gemiddelde waarde van de door deze personen gegeven oordelen omtrent het effect van een instrument/middel op de efficiëntie/effectiviteit (een gemiddelde waarde hoger dan 4 betekent dat het gemiddelde oordeel positief is; hoe hoger de score, hoe positiever het effect werd beoordeeld);
- de standaarddeviatie van deze gemiddelde waarde (hoe lager de standaarddeviatie, hoe meer unaniem de geïnterviewden waren in hun oordeel).

Per instrument/middel varieert het aantal personen dat een oordeel heeft gegeven. Het aantal gegeven oordelen is afhankelijk van de vraag of het instrument/middel, voorzover de geïnterviewde wist, was ingevoerd in de organisatie en van de vraag of de geïnterviewde het effect ervan kon aangeven.

Tabel 2. Oordelen van de geïnterviewden over het effect van diverse instrumenten op de efficiëntie en effectiviteit van hun organisatie

<i>instrument/middel</i>	<i>aantal oordelende personen</i>	<i>gemiddelde oordeel over het effect op efficiëntie / effectiviteit</i>	<i>standaarddeviatie</i>
zelfbeheer	8	3,88	1,46
contractmanagement	12	5,33	1,07
productbegroting	21	4,14	1,20
programmabegroting	22	4,73	1,12
benchmarking	19	4,95	1,13
baten-lastenstelsel	17	4,71	0,99
opdrachtgever/-nemerschap	20	4,85	1,50
effectmeting/monitoronderzoek, e.d.	18	5,11	1,02
onderzoek doelmatigheid / doeltreffendheid (incl. art. 213a Gemeentewet/217a Provinciewet)	11	4,82	0,60
Rekenkamer	13	4,15	0,99
kwaliteitsbeleid (INK-model,e.d.)	18	5,17	1,04
klantgericht werken	19	5,05	1,03
tijd schrijven	18	3,78	1,22
verbeteren administratieve organisatie/rekeningenstelsel / informatievoorziening	23	5,30	1,15
risicomanagement	16	4,63	1,03
integraal management	21	5,24	1,30
functioneringsgesprekken	22	5,55	0,96
verantwoordingsgesprekken met ambtenaren / ambtelijk managers	15	5,40	1,30
competentiemanagement	16	5,37	0,72
kennismanagement	6	4,50	1,38
zelfsturende teams	6	4,67	2,16

Zoals blijkt uit tabel 2, worden de meeste vernieuwingen gemiddeld genomen niet negatief beoordeeld.³⁹ Alleen 'zelfbeheer' en 'tijd schrijven' halen een gemiddelde score die net onder de 4 ligt, wat betekent dat het effect ervan als licht negatief wordt gezien.⁴⁰ Naar de indruk van de geïnterviewden werden de meest positieve effecten op de efficiëntie en effectiviteit van hun organisatie(-onderdeel) teweeggebracht door functioneringsgesprekken, verantwoordingsgesprekken en competentie-management.⁴¹ Verder scoren ook contractmanagement, verbetering van de administratieve organisatie en informatievoorziening en integraal management relatief hoog als het gaat om het effect op de efficiëntie en effectiviteit (waarbij het aantal waarnemingen bij contractmanagement vrij klein was).

Er kan worden geconstateerd dat een vrij gering effect wordt toegekend aan enkele al relatief lange tijd in gebruik zijnde instrumenten waarmee veel ervaring is opgedaan, zoals zelfbeheer en de productbegroting. Ook het oordeel over het effect van het baten-lastenstelsel, dat een belangrijke administratieve basis vormt voor een meer bedrijfsmatig ingericht financieel management, is niet erg hoog. De oordelen over veelal recent geïntroduceerde of 'geïntensiveerde' managementvernieuwingen, met name op het gebied van personeelsmanagement, zijn gemiddeld genomen relatief hoog. De effecten hiervan worden dus vrij positief beoordeeld, wat ook overeenkomt met de reacties die veel geïnterviewden eerder in de interviews gaven. De ervaring met deze 'zachtere' instrumenten is echter soms nog zeer beperkt.⁴²

De geïnterviewden werd ook gevraagd om maximaal vijf instrumenten van het lijstje te noemen die naar hun oordeel het meeste effect hadden op de efficiëntie/effectiviteit van de organisatie (waarbij gold: 1 = meeste effect, 2 = op een na

³⁹ Terzijde valt op te merken dat vrij weinig geïnterviewden bij één of enkele instrumenten een oordeel gaven dat lager was dan 4 (neutraal/'niet positief en niet negatief'). Er is niet nagegaan of hierbij misschien mede sprake was van de wens van geïnterviewden niet 'negatief' over te komen. Verschillende geïnterviewden verzochten soms ook het lastig te vinden bij elk afzonderlijk instrument een oordeel te geven. Dat betekende niet altijd dat zij er dan voor kozen 'onbekend' aan te kruisen.

⁴⁰ Hierbij moet worden opgemerkt dat het aantal oordelen ('waarnemingen') bij zelfbeheer slechts acht was. Bij een beperkt aantal waarnemingen kunnen één of twee 'toevallige' scores die sterk afwijken van de overige scores het gemiddelde sterk beïnvloeden. Bij zelfbeheer is sprake van een vrij grote spreiding in de gegeven oordelen, zoals blijkt uit de relatief hoge standaarddeviatie (1,46).

⁴¹ De geïnterviewden waren het meest unaniem in hun oordelen over de effecten van competentie-management en functioneringsgesprekken, gezien de daar relatief vrij lage standaarddeviaties.

⁴² Dat bleek ook uit de in het voorgaande weergegeven reacties van enkele geïnterviewden, die stelden dat afgewacht moet worden in hoeverre de middelen op het gebied van bijvoorbeeld kwaliteitsbeleid en personeelsmanagement op langere termijn werkelijk leiden tot meer resultaatgerichtheid en een zakelijker organisatiecultuur. Uit de gegevens valt niet af te leiden in hoeverre bij het invullen van het lijstje soms sprake was van een oordeel dat eigenlijk mede gebaseerd was op de hoop of verwachting dat een bepaald effect zal optreden.

meeste effect, etc).⁴³ Hieruit kwam naar voren dat de ‘top 8’ van door de geïnterviewden als belangrijkste beoordeelde middelen/instrumenten bestond uit:

- klantgericht werken, competentie management en de programmabegroting (alle negen maal genoemd als behorende tot de vijf meest belangrijke instrumenten);
- effectmeting/monitoronderzoek en verbetering van de administratieve organisatie en de informatievoorziening (beide acht maal genoemd);
- kwaliteitsbeleid, integraal management en contractmanagement (alle drie zeven maal genoemd).

In tabel 2 bleek dat competentie management en de programmabegroting ook hoog scoorden als het ging om de effecten ervan op de efficiëntie en effectiviteit. Het effect van klantgericht werken werd in tabel 2 (nog) wat minder hoog beoordeeld, maar klaarblijkelijk hechten verscheidene geïnterviewden er wel veel belang. Hetzelfde kan ook worden geconcludeerd over de effectmeting/monitoronderzoek.

Er waren ook enkele instrumenten die maar weinig werden gebruikt en/of die door weinig geïnterviewden als belangrijk werden gezien. De zes instrumenten die het minst werden genoemd als behorend tot de vijf belangrijkste, waren:

- baten-lastenstelsel, kennismanagement en zelfsturende teams (één keer genoemd);
- zelfbeheer, Rekenkamer en tijd schrijven (0 keer genoemd).

De geïnterviewden konden tevens aangeven of de diverse managementveranderingen naar hun indruk in totaliteit leidden tot een betere dienstverlening aan burgers/bedrijven, een verhoging van de kwaliteit van ambtenaren, een vergroting van arbeidsmotivatie/werkplezier van ambtenaren en een betere realisatie van politieke doelen.⁴⁴ Tabel 3 bevat, naast gegevens over het aantal geïnterviewden dat elk van deze vragen beantwoordde, weer de gemiddelde waarde van de gegeven antwoorden (waarbij een gemiddelde waarde boven de 1,5 aangeeft dat er sprake was een effect op het desbetreffende aspect).

Uit de gemiddelde waarden in tabel 3 kan worden afgeleid dat de geïnterviewden van oordeel waren dat de diverse veranderingen per saldo hebben geleid tot enige verbetering in de dienstverlening, enige verhoging van de kwaliteit en arbeidsmotivatie van ambtenaren en een wat betere realisatie van de politieke doelen. Afgaande op de gemiddelde oordelen van de geïnterviewden, waren de effecten het grootst voor de dienstverlening aan burgers/bedrijven en de realisatie van politieke

⁴³ Omdat diverse geïnterviewden niet het maximale aantal van vijf instrumenten/middelen noemden, kwam het totale aantal vermeldingen hier uit op 94. Hoewel de geïnterviewden een rangorde aangeven (belangrijkst, een na belangrijkste, etc), zijn alle waarnemingen hier eenvoudigheidshalve meegeteld als zijnde van even groot belang. Als met gewichten zou worden gewerkt, zou ‘klantgerichtheid’ wellicht het hoogst scoren, want dat werd vijf keer als het belangrijkste genoemd.

⁴⁴ Zij konden hier, voorzover zij een oordeel konden geven, een keuze maken uit slechts drie antwoorden: 1. nee, 2. enigszins, 3. ja.

doelen (de relatief lage standaarddeviatie geeft aan dat hun oordelen daarover ook het meest unaniem waren).

Tabel 3. Oordeel van de geïnterviewden over het totale effect van de managementvernieuwingen op enkele aspecten van het functioneren van de organisatie

<i>Aspect</i>	<i>aantal oordelende personen</i>	<i>gemiddelde oordeel over het effect</i>	<i>standaarddeviatie</i>
betere dienstverlening aan burgers / bedrijven?	20	2,70	0,47
verhoging kwaliteit ambtenaren?	21	2,43	0,60
vergroting arbeidsmotivatie ambtenaren / werkplezier?	20	2,35	0,75
betere realisatie politieke doelen?	20	2,65	0,49

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat degenen die werkzaam waren op het gebied van financieel management en/of hiervoor verantwoordelijkheid droegen, in het algemeen iets minder positief oordeelden over de effecten van de managementveranderingen dan de andere geïnterviewden.⁴⁵ Gezien de beperkte groep geïnterviewden, zijn hieraan geen stellige conclusies te verbinden. Toch wekken de gegevens de indruk dat de geïnterviewden met een ‘financiële achtergrond’ kritischer waren over het effect van de geïntroduceerde vernieuwingen en dat kan een interessant punt zijn voor verder onderzoek. In hoeverre de financiële deskundigen met recht tot een goed onderbouwd kritisch oordeel kwamen, dan wel dat zij allerlei positieve effecten op de werkprocessen en het functioneren van de organisatie niet waarnamen omdat zij er op grotere afstand van stonden, valt op basis van de beschikbare gegevens niet te beoordelen. Er kan echter worden opgemerkt dat in eerder onderzoek naar de hoeveelheid en kwaliteit van de prestatiegegevens in planning en control-stukken, de financiële wethouders zich ook kritischer toonden dan de andere wethouders (Ter Bogt, 2004).⁴⁶

⁴⁵ De geïnterviewden konden oordelen over 21 instrumenten/middelen en het totale effect van de veranderingen op vier organisatie-aspecten. In totaal kon dus een oordeel worden gegeven over 25 effecten. In 18 van deze 25 gevallen was de gemiddelde score die de geïnterviewden met een ‘financiële positie’ toekenden lager dan die van de ‘anderen’ (in vijf gevallen was het omgekeerde het geval; twee maal was de gemiddelde score precies gelijk). Overigens was er, wellicht mede vanwege het beperkte aantal waarnemingen, meestal geen sprake van statistisch significante verschillen tussen degenen met een ‘financiële positie’ en de ‘anderen’. Een t-toets ($p = 0,05$) wees uit dat degenen met een ‘financiële positie’ significant positiever oordeelden over het effect van de Rekenkamer, terwijl de ‘anderen’ significant positiever waren over het effect van klantgerichtheid op de efficiëntie en effectiviteit. Bij $p = 0,1$ was ook het oordeel van de ‘anderen’ over het effect op de verhoging van de kwaliteit van ambtenaren significant positiever.

⁴⁶ Bij een vergelijking van de groep ambtelijk managers met de groep politieke bestuurders bleek geen sprake te zijn van een vrij consequent kritischer oordeel van een van beide groepen.

De uitkomsten wijzen erop dat de geïnterviewden al met al overwegend positief zijn over de effecten van de managementvernieuwingen. De oordelen van geïnterviewden die primair werkzaam zijn op of verantwoordelijkheid dragen voor het financieel beleid, zijn in het algemeen iets minder positief dan die van de andere geïnterviewden. Uit door diverse overheden verricht onderzoek komt naar voren dat, al valt er ook wel iets te verbeteren, burgers dikwijls vrij positief zijn over allerlei aspecten van hun stad en de dienstverlening van de betrokken overheid. Er zijn dus enkele indirecte en onvolledige ‘signalen’ over het functioneren van gemeenten en provincies en de effecten van de diverse managementveranderingen, die met enige voorzichtigheid mogen worden opgevat als (licht) positief. Omdat er geen enigszins complete cijfers beschikbaar zijn over de ontwikkeling van kosten, efficiëntie, effectiviteit, of klanttevredenheid bij gemeenten of provincies, valt op dit moment geen verdere uitspraak te doen over de effecten van de veranderingen.

6.5 *De nadruk op prestaties en de koppeling van prestaties aan beloning*

De van oudsher bestaande problemen rond de meting van de prestaties van overheidsorganisaties zijn nog lang niet opgelost, zo kwam uit de interviews naar voren. De meting van de prestaties ten aanzien van producten en vooral ook de effecten van beleid werd veelal nog gezien als moeizaam, ondanks bijvoorbeeld de in de afgelopen jaren op dit gebied gezette stappen in het kader van de programmabegroting en de verplichte rapportages van gemeenten aan de rijksoverheid in het kader van het Grote Stedenbeleid.⁴⁷

Er werd echter vrij algemeen aandacht geschonken aan het leveren van betere prestaties door de organisatie en de medewerkers, zowel voor wat betreft de hoeveelheid, kosten en kwaliteit van de outputs, de gerealiseerde effecten, als de tevredenheid van de ‘klanten’ over de dienstverlening.⁴⁸ Veel van de organisaties waar interviews plaatsvonden, zetten inmiddels diverse middelen in om de nadruk op goede prestaties en resultaatgerichtheid te onderstrepen.

Zo werd algemeen gewerkt met functioneringsgesprekken tussen medewerkers en leidinggevendenden. Verscheidene geïnterviewden gaven hierbij aan dat de in-

⁴⁷ Zie voor een schets van de problemen rond prestatiemeting bij gemeenten bijvoorbeeld ook Kuhry en Veldheer (2004), pp. 15-19 en 113-117.

⁴⁸ Zie in dit verband bijvoorbeeld ook de Innovatiemonitor Openbaar bestuur, die door Andersson Elffers Felix en Stichting Rekenschap werd ontwikkeld in opdracht van InAxis (Commissie Innovatie Openbaar Bestuur) en in samenwerking met de gemeentesecretarissen van gemeenten met 100.000 of meer inwoners. Deze monitor is gericht op het bepalen van het innovatieve vermogen van gemeenten - het vermogen om het functioneren van de organisatie te veranderen - en het zo nodig versterken ervan, waarbij in sterke mate gebruik wordt gemaakt van het INK-model. Het Handboek Innovatiemonitor Openbaar Bestuur (In Axis, 2004) bevat diverse voorbeelden van in grotere gemeenten verzamelde prestatiegegevens over het functioneren van het ambtelijk apparaat.

houd van deze gesprekken in de afgelopen jaren was aangescherpt, zodat ze een minder ‘vrijblijvend’ karakter hadden dan in het verleden soms het geval was, terwijl – mede vanwege de combinatie met ‘ontwikkelingsplannen’ – ook de frequentie van de gesprekken in enkele gevallen toenam (tot soms drie keer per jaar).⁴⁹ Soms werd de inhoud van de functioneringsgesprekken vanuit centraal niveau ook nadrukkelijker aangestuurd en werden de gesprekken op centraal niveau beoordeeld op basis van de erover opgestelde verslagen. Een wethouder die een relatief zwaar accent legde op zakelijkheid en betere resultaten, stelde:

“Ook in de richting van onze medewerkers leggen we meer nadruk op een zakelijke werkhouding. De mensen die bij een gemeente gaan werken mijden onzekerheid, het zijn bepaald geen avonturiers, en dan is het wel goed dat er eens meer nadruk wordt gelegd op veranderingen, zoals het leveren van goede prestaties, het vergroten van de klantgerichtheid, resultaten boeken en zakelijkheid. Dat kan de cultuur van de organisatie ten goede komen. ... Zo’n meer zakelijke houding in de richting van de ambtenaren proberen we ook vorm te geven door hun prestaties beter te volgen. ... Maar afgezien van de eventuele verdere uitbreiding van prestatie-afspraken, kijken we als College ook op dit moment al meer naar het functioneren en de prestaties van ambtenaren dan in het verleden gebeurde. Soms worden bijvoorbeeld medewerkers ontslagen in hun eerste jaar omdat ze onvoldoende overtuigend functioneren. Dat is een flinke verandering ten opzichte van de cultuur die hier heerste; ook daaruit komen de meer zakelijke sfeer en de grotere nadruk die we leggen op prestaties, naar voren. En we hebben nu in het College ook al wel strafdossiers aan de orde van ambtenaren die ernstige fouten hebben gemaakt.”

Hoewel misschien minder nadrukkelijk geformuleerd, gaven ook verschillende andere geïnterviewden aan dat medewerkers in hun organisatie zich op het punt van de resultaatgerichtheid geen vrijblijvende houding meer konden permitteren. Via de Persoonlijke Ontwikkelingsplannen werd eveneens aandacht besteed aan de verdere ontwikkeling en vaardigheden van de medewerker. Verder werden in verschillende gevallen ook verantwoordingsgesprekken ingevoerd tussen enerzijds politieke bestuurders en/of de gemeentesecretaris en anderzijds (top) managers, waardoor bijvoorbeeld elke drie maanden een gesprek plaatsvond over de voortgang van de werkzaamheden en de realisatie van gemaakte afspraken.

In diverse gevallen was ook een beleid ontwikkeld, of in ontwikkeling, waardoor managers salarisverhogingen en andere (financiële) beloningen konden koppelen aan hun oordeel over de prestaties van medewerkers.⁵⁰ Weliswaar was het varia-

⁴⁹ Hierbij dient bijvoorbeeld één gesprek om de concrete planning voor de medewerker voor het komende jaar te bespreken en hierover afspraken vast te leggen, het volgende om de voortgang te bespreken en het laatste om de resultaten te beoordelen.

⁵⁰ Bij de provincie Friesland worden de gebruikelijke jaarlijkse periodieken bijvoorbeeld met ingang van 2005 afgeschaft en worden deze vervangen door een aanpak waarbij ‘gemiddeld goed’ functionerende medewerkers op basis van het beoordelingsgesprek een salarisverhoging van 3% ontvangen, terwijl die verhoging voor zeer goed functionerende medewerkers 6% bedraagt en voor matig

bele beloningsdeel in het algemeen beperkt in vergelijking tot het vaste beloningsdeel, maar verschillende geïnterviewden gaven aan dat toch een zekere mate van prestatiegerelateerde, variabele beloning bestond, ook voor medewerkers op lager niveau in de organisatie.

Bij de beoordeling van de prestaties van medewerkers ging het dikwijls mede om ‘indrukken’ en andere vrij subjectieve beoordelingen (zie ook Ter Bogt, 2003b). Enkele geïnterviewden stelden echter dat de beoordeling ook nadrukkelijk gebaseerd was op cijfermatige of kwalitatief geformuleerde prestatie-afspraken op centraal niveau, die waren ‘vertaald’ naar afdelings- en vervolgens naar individueel niveau. Het vastleggen en vooral het ‘meten’ van de goede, relevante prestaties, bleef overigens volgens diverse geïnterviewden vaak moeilijk, zeker ook op het niveau van de individuele medewerkers. Een geïnterviewde zei over de prestatie-afspraken:

“Op het niveau van de afdelingen en medewerkers is de laatste jaren aandacht besteed aan het meer dan voorheen maken van afspraken over te bereiken resultaten en de rapportage daarover. Dat geldt niet alleen voor de hele afdeling, ook op individueel niveau moeten medewerkers veel meer duidelijkheid bieden over hun prestaties en de ontwikkeling die ze in de toekomst willen doormaken. Dergelijke veranderingen en de andere organisatieveranderingen, zoals het bewerkstelligen van een samenwerkingscultuur, raken de provinciale medewerkers dus ook in diverse opzichten. Daar hebben we via het personeelsbeleid, het op een gestructureerde manier werken met functioneringsgesprekken en dergelijke, zo goed mogelijk vorm aan proberen te geven. Ook in het personeelsbeleid zijn er de laatste jaren dus de nodige veranderingen geweest. Dat is overigens niet altijd allemaal zonder rimpelingen verlopen. Niet iedereen was bijvoorbeeld meteen enthousiast over het nauwkeuriger aangeven van de in de komende periode te realiseren prestaties en het met regelmaat erover rapporteren en bespreken ervan met de leidinggevende.”

Al varieerde de precieze uitwerking ervan van organisatie tot organisatie, per saldo kwam uit de interviews een beeld naar voren van een toenemende nadruk op prestaties en resultaatgerichte afspraken van leidinggevenden met hun medewerkers. In sommige gevallen speelden kwantitatieve en kwalitatieve, concrete afspraken en prestatiegegevens ook een rol bij de prestatiebeoordeling. In dergelijke situaties werd prestatie-informatie dus duidelijk betrokken bij de interne sturing en beheersing van de organisatie. In verschillende gevallen werd ook gewerkt met een aan de prestatiebeoordeling gerelateerde beloningsdifferentiatie. Al met al gaven veel geïnterviewden aan dat in de afgelopen jaren een forse verzakelijking plaatsvond van de interne cultuur en in het personeelsmanagement. Het personeelsmanagement werd nadrukkelijk ook ingezet om het prestatieniveau van de organisatie te verhogen.

functionerende medewerkers 1% (en in uitzonderingsgevallen 0%). Naast een structurele salarisverhoging kan een goed functionerende medewerker eventueel nog een incidentele extra beloning ontvangen. Het maximum van de salarisschaal bleef hierbij overigens gehandhaafd.

7. Mooie woorden of echte daden?: conclusie en vooruitblik

7.1 *Samenvatting en conclusie*

Met de beschouwingen en analyses in dit boekje is niets werkelijk aangetoond, of bewezen, daarover mag geen misverstand bestaan (vgl. Pollitt, 2000, pp. 186-187). Het leveren van ‘echte bewijzen’ is ook vaak niet aan mens- en maatschappijgerelateerde wetenschappen. Al heeft de een daar meer oog voor dan de ander, als het gaat om mensen en de maatschappij zijn er nu eenmaal vrijwel altijd vele mitsen en maren. Afgezien daarvan, zijn over de hier onderzochte overheidsorganisaties onvoldoende gegevens beschikbaar. Toch zijn er hopelijk in dit boekje enkele zaken over de managementvernieuwingen bij gemeenten en provincies nader toegelicht – en misschien aannemelijk gemaakt.

Het beeld dat uit de interviews met de ambtelijk managers en politieke bestuurders naar voren kwam, komt er samengevat op neer dat de managementvernieuwingen enerzijds voortvloeien uit een streven naar zaken als verhoging van efficiëntie, effectiviteit, klantgerichtheid en transparantie. Al gold dat veelal niet voor de meer specifieke details, in het algemeen waren de met de veranderingen nagestreefde doelen op hoofdlijnen duidelijk voordat werd begonnen aan de invoering ervan. Vele geïnterviewden gaven bijvoorbeeld aan dat er een grote maatschappelijke druk wordt gevoeld tot verbetering van het functioneren en de prestaties van hun organisatie (zie tabel 1). Anderzijds spelen trends, navolging en het leren van andere organisaties een zekere rol.

Instrumentele veranderingen op het gebied van de organisatiestructuur en de planning en control, leidden naar het oordeel van verscheidene geïnterviewden onvoldoende tot de gewenste verzakelijking en grotere resultaat- en klantgerichtheid. Daarom werden vaak verdere veranderingen nodig geacht. Ook allerlei ontwikkelingen binnen en buiten de organisatie noodzaakten regelmatig tot nieuwe veranderingen. Vooral via instrumenten op het gebied van personeelsmanagement is er de laatste jaren nadruk gelegd op de vergroting van de vaardigheden en resultaatgerichtheid bij medewerkers. De oordelen van de geïnterviewden mogen wellicht als volgt worden geïnterpreteerd: al is niet duidelijk of alle veranderingen in de organisatiestructuur en het financieel management echt nodig waren, al met al bieden ze een ‘bedrijfsmatige infrastructuurle basis’ aan overheidsorganisaties die nodig is om een meer op zakelijkheid en resultaten gericht personeelsmanagement en kwaliteitsbeleid mogelijk te maken en werkelijk te komen tot beter functionerende organisaties.

Er zijn in de afgelopen vijftien à twintig jaren veel managementvernieuwingen doorgevoerd in gemeenten en provincies, aldus de meeste geïnterviewden. Di-

verse personen gaven aan dat dit veel tijd en ‘naar binnen gerichte’ energie vergde en onrust bracht. Wat hen betreft zou het daarom goed zijn voorlopig geen ingrijpende, nieuwe en ‘organisatiebrede’ veranderingen te starten. De veelheid aan geïntroduceerde – en soms alweer snel verlaten – vernieuwingen moet naar het oordeel van diverse betrokkenen vooral worden gezien als een van ‘vallen en opstaan’ getuigend veranderings- en leerproces, dat geleidelijk aan enige resultaten begint op te leveren.

Verschillende geïnterviewden toonden zich vrij kritisch over bepaalde aspecten van de managementvernieuwingen – soms vooral als ze door voorgangers in gang waren gezet, maar dikwijls toch ook als ze er zelf bij betrokken waren geweest. Zo’n kritisch oordeel hing waarschijnlijk mede samen met de situatie en ervaringen in hun organisatie. Dat neemt niet weg dat bij het overgrote deel van de geïnterviewden naar voren kwam dat zij per saldo oordeelden dat veel van de veranderingen van belang waren en dat deze, in totaliteit bezien, geleidelijk aan positieve effecten hadden op het functioneren van de organisatie. Het formulier dat aan het slot van de interviews werd voorgelegd, ‘dwong’ de geïnterviewde om via het aankruisen van een bepaalde score meteen een ‘per saldo’ oordeel te geven over een instrument/middel. Voor toelichtingen en nuances bood het formulier geen plaats. Het ‘gemiddelde oordeel’ dat via de formulieren naar voren kwam, oogde misschien mede hierdoor wat positiever dan het beeld dat opkwam uit de interviews.⁵¹

Gezien de oordelen die werden gegeven tijdens de interviews en via de formulieren, mag worden gesteld dat de geïnterviewden uiteindelijk gemiddeld genomen (licht) positief oordeelden over de effecten van de meeste van de veranderingen (zie ook tabel 2). Het oordeel van de geïnterviewden met een ‘financiële achtergrond’ (als ambtenaar werkzaam op het gebied van financieel beleid of als politiek bestuurder hiervoor verantwoordelijk) was daarbij veelal iets minder positief dan dat van de meer andere geïnterviewden (lijnmanagers en ‘vakinhoudelijke’ bestuurders).

De geïnterviewden oordeelden vooral positief over verschillende ‘zachtere’ managementvernieuwingen op het gebied van kwaliteitsbeleid en vooral personeelsmanagement. Onduidelijk is of het feit dat er veelal minder ervaring mee is op-

⁵¹ Zoals in hoofdstuk 6.4 al is vermeld, werden op het formulier vrij weinig scores onder de 4 (‘neutraal’) aangekruist. Het is denkbaar dat een geïnterviewde die zich geen goed oordeel kon vormen van de effecten van een instrument, er niet negatief over wilde oordelen en evenmin ‘onbekend’ wilde aankruisen en daarom op het lijstje maar koos voor een score 4. Een geïnterviewde die geen erg uitgesproken oordeel had over het effect van een bepaalde vernieuwing op de efficiëntie/effectiviteit, maar er wel een ‘positief gevoel’ over had, kwam misschien ook al snel uit op een score 4 of 5. Dat zou er mede toe geleid kunnen hebben dat de gemiddelde waarden voor diverse van de afzonderlijke instrumenten uitkomen tussen de 4 en 5. Maar het is natuurlijk ook mogelijk dat de geïnterviewden werkelijk licht positief waren over de effecten van elk van deze instrumenten.

gedaan (positief of negatief) dan met bijvoorbeeld de veranderingen in de organisatiestructuur en planning en control, hierbij mede een rol speelt.

Het ‘gemiddelde’ oordeel van veel van de geïnterviewden kan, enigszins vrij geïnterpreteerd, misschien als volgt worden weergegeven: snel gaat het allemaal niet met de veranderingen en ook nu is – ondanks vele initiatieven op het gebied van bijvoorbeeld benchmarking en tevredenheidsonderzoek onder burgers – de aandacht voor de meting van feitelijke resultaten op het gebied van efficiëntie en effectiviteit soms beperkt, maar er zijn toch resultaten geboekt. De resultaat- en klantgerichtheid van de organisatie en de medewerkers nemen toe, er is meer aandacht voor een goede uitvoering van beleid; de organisatiecultuur wordt wat zakelijker en meer gericht op resultaten en transparantie. Dat neemt niet weg dat het, gezien de politieke omgeving waarin het ambtelijk apparaat werkt, soms nodig kan zijn opeens veel aandacht te besteden aan incidenten en specifieke details, aldus enkele geïnterviewden.

Al is het misschien niet duidelijk welke waarde er precies aan mag worden toegekend, de tevredenheid van burgers met bepaalde aspecten van de overheidsdienstverlening kan een indirecte indicatie zijn van de effectiviteit van de overheidsorganisatie en het gevoerde beleid. Uit diverse onderzoeksgegevens van gemeenten en provincies kan worden geconcludeerd dat burgers veelal redelijk tevreden zijn over diverse aspecten van hun stad of provincie – vaak slechts (zeer) ten dele te beïnvloeden door de desbetreffende overheid – en ook over de concrete dienstverlening van overheidsorganisaties. Het feit dat onderzoek in Nijmegen (weer) liet zien dat het ‘algemene beeld’ van burgers over gemeentelijke ambtenaren minder positief is, doet daar weinig aan af.

De grote aandacht voor zakelijkheid, klantgerichtheid en resultaten, komt inmiddels in verschillende organisaties ook tot uiting in functioneringsgesprekken met medewerkers en bij de prestatiebeoordeling. De afspraken omtrent prestaties en de bereikte resultaten worden dan nadrukkelijk betrokken bij de functionerings- en beoordelingsgesprekken die een manager voert met medewerkers. In diverse gevallen wordt eveneens gewerkt met vormen van aan de prestatiebeoordeling gerelateerde, gedifferentieerde beloning, soms ook voor medewerkers op lagere functieniveaus. Verschillende geïnterviewden vonden het overigens nog steeds moeilijk de prestaties van de organisatie en individuele medewerkers goed te meten en te beoordelen.

Al met al komt uit de interviews en de beschikbare, incomplete gegevens over de ‘prestaties’ van gemeenten en provincies een beeld naar voren dat suggereert dat er bij de managementvernieuwingen enerzijds sprake is van ‘mooie woorden’, maar anderzijds ook van ‘echte daden’. Gemeenten en provincies zijn met goede bedoelingen allerlei veranderingen gestart, maar waren daarbij in verschillende gevallen te optimistisch over de effecten van de veranderingen. Verder hebben ze hun

doelen soms onvoldoende duidelijk uitgewerkt en gingen ze soms te gemakkelijk mee in elders gestarte initiatieven, uit vrees anders te worden beschouwd als ‘de kneus van de klas’. In zoverre is er misschien sprake van ‘mooie woorden’.

Anderzijds, al heeft het lang geduurd en is het moeilijk volledig ‘hard’ te maken, zijn er nu signalen dat er geleidelijk aan sprake is van een werkelijke toename van onder meer de zakelijkheid en resultaat- en klantgerichtheid. Het streven naar verhoging van efficiëntie, effectiviteit, transparantie en klantgerichtheid, wordt gezien als een belangrijk doel van de managementvernieuwingen. De beschikbare onderzoeksgegevens wijzen vaak op een redelijke tevredenheid van burgers over allerlei concrete dienstverlening van de overheid. Als zou gelden dat burgers stilzwijgend in de loop der tijd betere prestaties verwachten, mag het op niveau blijven van de ‘klanttevredenheid’ wellicht worden gezien als een teken dat de kwaliteit van de dienstverlening in absolute zin iets verbeterde.

De cijfermatige prestatiegegevens uit de productbegroting speelden vaak een geringe rol bij de prestatiebeoordeling. Inmiddels geven enkele organisaties aan eraan te streven om bij de prestatiebeoordeling van de medewerkers te werken met kwalitatieve afspraken en soms ook met indicatoren die zijn gebaseerd op afdelings- en concernplannen – die uiteindelijk gekoppeld zijn aan de begroting van de organisatie. Voorzover te overzien, is er in sommige gevallen dus geen sprake (meer) van een ‘losse koppeling’ tussen de extern gepresenteerde doelen en prestatiegegevens en de voor de interne sturing gebruikte doelen en gegevens. Er zijn niet zozeer ‘harde’ bewijzen beschikbaar en de ontwikkelingen zijn soms nog vrij pril. Toch zijn er zo al met al diverse aanwijzingen dat er bij de managementvernieuwingen toch ook sprake is van ‘echte daden’, van een bewust streven naar verbetering van het functioneren van gemeenten en provincies en van werkelijk bereikte effecten.

Uit de interviews komt dus slechts een gedeeltelijke steun naar voren voor de meer cynische zienswijze van de sociologische institutionelen, die als achtergrond voor de veranderingen in organisaties vooral wijzen op het imiteren van andere organisaties en het naar buiten toe de indruk willen wekken dat er ‘gemoderniseerd’ wordt. Er zijn namelijk veel punten die duiden op een ‘rationeel’ streven naar verhoging van de zakelijkheid en economische efficiëntie en effectiviteit van de betrokken organisaties en op het geleidelijk realiseren van verbeteringen op dit gebied.

De toegenomen aandacht voor zakelijkheid en economisch rationeel handelen zou verschillende achtergronden kunnen hebben. Zo trad in de periode 1990-1995 vrij abrupt een sterke daling op in de opkomst bij verkiezingen voor de gemeenteraad en provinciale staten, wat veel politieke bestuurders verontrustte en prikkelde tot bijvoorbeeld initiatieven op het gebied van de productbegroting. De invloed van dat schokeffect ebde na een jaar of vijf à tien misschien enigszins weg, mede door

de tussen 1996 en 2002 vrij florissante economische situatie, die ertoe leidde dat ook bij gemeenten en provincies veel extra middelen beschikbaar kwamen en het maken van scherpe keuzes minder nodig was. Het personeelsbestand van gemeenten en provincies groeide in die jaren ook fors. Echter, in de laatste jaren zijn politieke bestuurders, wellicht mede ten gevolge van bijvoorbeeld de vuurwerkcramp in Enschede en de Bouwfraude-affaire, geconfronteerd met toegenomen maatschappelijke onvrede over de rol van de politiek en de overheid, nieuwe bezuinigingen en een minder stabiele politieke situatie. Voor dit laatste kan bijvoorbeeld worden gewezen op landelijke rol van de Lijst Pim Fortuyn en de soms zeer sterke opkomst van de 'Leefbaar' partijen en andere lokale partijen bij de raadsverkiezingen van 2002. Dergelijke ontwikkelingen kunnen ertoe geleid hebben dat voor veel politieke bestuurders – die uiteindelijk geacht worden de koers van overheidsorganisaties te bepalen – het economisch rationeel handelen sterker is gaan samenvallen met sociaal en 'politiek rationeel' handelen. Dat wil zeggen: om de steun van kiezers te behouden en te vergroten, benadrukken politici onder meer de noodzaak van vergroting van de 'externe legitimiteit' van het overheidshandelen en daarvoor is het ook van belang dat overheidsorganisaties in vele opzichten goed functioneren.

Kortom, waarschijnlijk is bij de in de praktijk doorgevoerde veranderingen een rol weggelegd voor een combinatie van rationeel-economische overwegingen en sociale rationaliteit. Daarnaast komen er uit het in hoofdstuk 5 gepresenteerde onderzoek en uit de interviews enkele aanwijzingen naar voren die erop wijzen dat vooral ook de omvang van de organisatie een rol speelt bij de mate waarin managementveranderingen zijn doorgevoerd. Zo bezien, kunnen de variabelen die de contingentiebenadering aandraagt dus ook van belang zijn ter verklaring van de gerealiseerde veranderingen. Verder onderzoek zou hier nader licht op kunnen werpen.

Uit de interviews komt naar voren dat de effecten van de managementvernieuwingen soms lang op zich laten wachten en dat deze vernieuwingen ook niet allemaal hebben opgeleverd wat ervan werd verwacht. In het in hoofdstuk 5 gepresenteerde onderzoek, dat vooral betrekking had op veranderingen in de planning en control en de introductie van de productbegroting, werd dat veelal gezien als een teken dat de veranderingen weinig succesvol waren. Op zich zijn die constatering over het onvolledige succes ook juist. Als in het voor deze oratie verrichte praktijkonderzoek was volstaan met uitsluitend een beoordeling van de vraag of de tevoren gestelde doelen, voorzover nauwkeurig omschreven, ook allemaal daadwerkelijk werden gerealiseerd, zou misschien ook nu de kritiek op het onvolledig realiseren van plannen meer op de voorgrond komen. Dat zou echter onvoldoende recht doen aan het beeld dat uit het nu verrichte onderzoek omhoog kwam omtrent de managementveranderingen, aan wat er inmiddels wel is veranderd en aan de feitelijke situatie.

Het is in dit verband ook van belang te wijzen op de constatering van Scapens (1994, p. 303), dat een te sterke gerichtheid op hoe het volgens het ideaalbeeld zou moeten – of op de vraag of er geheel ‘conform de boekjes’ wordt gewerkt – ertoe kan leiden dat het zicht verloren gaat op wat er wel is veranderd in de werkwijzes die organisaties in de praktijk volgen. Juist dit laatste kan ook van belang zijn om een nader beeld te krijgen van de effecten van bepaalde vernieuwingen. Scapens doet dan ook de suggestie om het onderzoek op het gebied van de management accounting niet zozeer te richten op een vergelijking van de praktijk met het ‘ideaal’, maar vooral op de in de praktijk gevolgde werkwijzes en de daar gesignaleerde ontwikkelingen. Deze suggestie is in dit boekje ook gevolgd voor wat betreft de veranderingen in het management van overheidsorganisaties. En dan ontstaat een beeld van diverse positieve praktijkervaringen, die leiden tot de voorzichtige conclusie ‘managementvernieuwingen bij de overheid: soms vooral mooie woorden, vaak ook echte daden’. Onderzoek op grotere schaal kan uitwijzen in hoeverre er ook dan steun is voor deze conclusie.

7.2 *Overheidsmanagement in de komende jaren: vooruitblik*

Welke onderwerpen dienen zich nu voor de nabije en verdere toekomst aan voor het vakgebied overheidsmanagement? Voorspellen is moeilijk, dus ik waag me niet aan uitgebreide vooruitbeschouwingen. Maar ik wil hier tot slot toch enkele concrete aandachtspunten noemen die in de komende jaren belangrijk kunnen zijn voor de praktijk en het wetenschappelijk onderzoek. Hierbij ontbreekt de normatieve boodschap – het ‘gij zult’ – soms niet. Deze aandachtspunten sluiten voor een belangrijk deel aan bij de recente ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van gemeente en provincies en het al verrichte onderzoek. Het feit dat in het navolgende de aandacht vooral uitgaat naar aspecten van het financieel management, betekent uiteraard niet dat zich op andere deelgebieden geen belangwekkende ontwikkelingen kunnen voordoen (zie ook Lapsley en Wright, 2004, pp. 369-371).

In de eerste plaats kan worden vastgesteld dat het goed zou kunnen zijn als gemeenten en provincies de vernieuwingen die zij in de afgelopen jaren zijn gestart, in de komende jaren op een consequente manier proberen verder te introduceren en waar nodig te versterken of te verbeteren. Al te frequente veranderingen en het aanhaken bij elke nieuwe trend zouden tegengegaan moeten worden; diverse geïnterviewden wezen hier ook op.⁵² Het is wellicht raadzaam om dat ‘af te maken’ waar-

⁵² Terzijde valt nog op te merken dat een strikte afwijzing van het volgen van welke modetrend dan ook, misschien (mede) kan worden gezien als een nogal dogmatisch en abstract-wetenschappelijk pleidooi voor een in feite fictieve vorm van strikt rationeel, op utilitarisme en causaliteit gebaseerd

aan veel gemeenten en provincies nu zijn begonnen en waar veel van de geïnterviewden zich in meerdere of mindere mate enthousiast over toonden (zie ook Ter Bogt en Van Helden, 2000a; NRC Handelsblad, 2005, p. 7). Dat zou ook beter kunnen zijn dan weer nieuwe ingrijpende veranderingen te introduceren, die veel energie vergen van betrokkenen en het zicht op de betekenis van de eerder gestarte vernieuwingen kunnen vertroebelen.

Initiatieven op het gebied van de organisatiestructuur en planning en control kregen vaak in een iets verder verleden al veel aandacht. Gemeenten en provincies beschikken inmiddels waarschijnlijk over een vrij compleet pakket aan instrumenten op het gebied van de bedrijfsvoering, nu daar vrij recent zaken als competentie management, intensivering van functioneringsgesprekken, versterking van integraal management, kwaliteitsbeleid, aandacht voor leiderschap en versterking van een zakelijke en resultaatgerichte cultuur, aan zijn toegevoegd. Dit is uiteraard geen pleidooi voor conservatisme. Er doen zich altijd interne en externe veranderingen voor en als ergens echte knelpunten optreden, kan het nodig zijn daar maatregelen te treffen. Evenzo is het van belang steeds te werken aan de versterking en aanpassing van specifieke onderdelen van het sturingsinstrumentarium, zoals het (financieel) informatiesysteem, het administratieve systeem en de ict.

Veel geïnterviewden hechten waarde aan een versterking van de zakelijkheid, efficiëntie en resultaat- en klantgerichtheid van hun organisatie, onder andere door meer aandacht te schenken aan de prestaties van individuele ambtenaren. Ook wordt in diverse gevallen overwogen in versterkte mate te gaan werken met systemen van prestatiegerelateerde beloningen voor de medewerkers. Deze nadruk op prestaties en resultaatgerichtheid moet waarschijnlijk betekenen dat ook het onderwerp prestatie-meting in de komende jaren een belangrijk aandachtspunt blijft binnen het overheidsmanagement (zie ook Kok en Spaan, 2004). Hierbij moeten de problemen rond het meten van de vele producten en prestaties in overheidsorganisaties onder ogen worden gezien. Verder kan het een goed uitgangspunt zijn te waken voor enerzijds ongebreideld cijferfetisjisme en anderzijds onbegrensde subjectiviteit.

Met inachtneming hiervan zal dan, om de resultaatgerichtheid in de toekomst inderdaad meer handen en voeten te geven en te concretiseren, nagegaan moeten worden welke mogelijkheden er zijn om te komen tot een betere – kwalitatieve en waar redelijkerwijs mogelijk cijfermatige – ‘meting’ van de voor organisatie-onderdelen en individuen meest relevante prestatiekenmerken. De uitkomsten van uitgebalanceerde en met een zekere regelmaat uitgevoerde benchmark-studies kunnen hierbij ook van belang zijn, omdat die – als mogelijkheden voor een goede be-

handelen. Zoals Ten Bos (2002, p. 235) het enigszins cryptisch uitdrukt: ‘Rationaliteit, en niet het modieuze zelf, is de grote verleider in de wereld van de managementmode.’

paling van efficiëntie of effectiviteit (vrijwel) ontbreken – toch een beeld kunnen geven van de relatieve prestaties op bepaalde gebieden. Uit het oogpunt van bruikbaarheid en kosten, is het van belang benchmark-studies zoveel mogelijk te beperken tot voor de sturing en beheersing essentieel geachte terreinen en gegevens. Hierbij gaat het er, zoals verschillende geïnterviewden ook aangaven, niet zozeer om dat de benchmark tot een absolute maatstaf wordt verheven, op basis waarvan organisatie-onderdelen of individuen – politieke bestuurders of ambtenaren – worden afgerekend. Het is zinvoller om, passend bij een meer zakelijke cultuur, in een zekere openheid de uitkomsten van benchmarking te analyseren en de achtergronden van de prestaties en de mogelijkheden tot verbetering na te gaan. Dat de hete adem van burgers of de pers zo'n 'nuchtere en weloverwogen aanpak' in de praktijk soms erg moeilijk zal maken, daaraan hoeft geen twijfel te bestaan. Maar dat betekent niet dat op voorhand maar besloten moet worden er in geen enkel geval naar te streven.

De eventuele versterking van benchmarking neemt niet weg dat het zinvol is dat gemeenten en provincies ook zelf verbeteringen doorvoeren in de meting van essentieel geachte en voor hen beheersbare prestaties. Zij moeten hierbij misschien de inhoud van het begrip klantgerichtheid nader beoordelen (zie ook Potter, 1988). Verder is het van belang dat zij hun aandacht voor de beoordeling van de efficiëntie en effectiviteit (verder) vergroten, naast de al uitgevoerde meting van de tevredenheid van burgers. Dat kan mede van belang zijn gezien de toenemende maatschappelijke interesse in de hoogte van de door bijvoorbeeld gemeenten geheven belastingen en tarieven. Voor het kunnen verschaffen van een goede onderbouwing aan de 'kostendeckende' tarieven kan betere goede (financiële) informatie nodig zijn, ook voor wat betreft de indirecte kosten die worden gemaakt voor een product.

De aandacht die hier wordt geschonken aan zaken als zakelijkheid, efficiëntie en 'meting' van prestaties, betekent uiteraard geen pleidooi voor het verwaarlozen van traditioneel belangrijke begrippen in de overheidssector, zoals rechtsgelijkheid, aandacht voor 'merit goods' en producten met externe effecten, of zorgvuldigheid en aandacht voor naleving van regels en procedurevoorschriften. De aandacht voor bijvoorbeeld regels en procedurevoorschriften is in het verleden misschien soms onder druk komen te staan door het streven om in het kader van de bedrijfsmatigheid sneller en 'efficiënter' te werken. Een element als de naleving van regels is echter ook een kwaliteitsaspect van een product en daarmee een onderdeel van de efficiëntie.⁵³ Helderheid omtrent regels en procedures en rechtmatigheid van het overheidshande-

⁵³ Het begrip efficiëntie omvat in deze definitie een kosten- en een kwaliteitscomponent. Als een organisatie efficiënter werkt, kan dit in principe betekenen dat tegen gelijkblijvende kosten per eenheid product een product van hogere kwaliteit wordt afgeleverd, of dat het product bij gelijkblijvende kwaliteit wordt afgeleverd tegen een lagere kostprijs per eenheid product.

len is dan ook van belang. Het is overigens van belang er hierbij op te letten dat dit alles niet ontaardt in (hernieuwde) overmatig uitgebreide ‘administratieve rituelen’.

Diverse geïnterviewden gaven aan het van belang te vinden dat er in de komende jaren veel aandacht blijft voor de vaardigheden, kennis, brede inzetbaarheid en resultaatgerichtheid van ambtenaren, mede vanwege de vergrijzing van het ambtelijk apparaat en de, vanwege bezuinigingen, beperkte mogelijkheden nieuwe medewerkers aan te trekken. Het is dus belangrijk voort te gaan met de initiatieven die in recente jaren zijn gestart op het gebied van het personeelsmanagement en hier vooral als organisatie zelf actief ervaring mee op te doen (in plaats van te sterk te leunen op externe ondersteuning). Wellicht gaat het er ook bij de sturing en beheersing en de prestatiebeoordeling in overheidsorganisaties om uiteindelijk te komen tot een uitgebalanceerd pakket van wat Merchant en Van der Stede (2003, pp. 23, 67-68, 74-77) aanduiden als ‘results, action, personnel en cultural controls’.⁵⁴

Bij de sturing en beheersing en de prestatiebeoordeling van individuele medewerkers kunnen, naast de ‘hoeveelheid product’ die een medewerker produceert, aspecten als een zakelijke en collegiale houding en de vaardigheden van de medewerker, de aandacht voor rechtsgelijkheid, externe effecten of naleving van regels, belangrijk elementen vormen. Het feit dat dergelijke aspecten kwalitatief en wellicht subjectief van aard zijn, doet daar weinig aan af, omdat prestatiebeoordeling uiteindelijk beoogt om de ‘score’ van een medewerker te beoordelen op alle voor de organisatie relevante aspecten. Kwalitatieve en kwantitatieve benchmark-gegevens kunnen bij de prestatiebeoordeling eveneens van belang zijn omdat ze de mogelijkheid bieden de ‘relatieve prestaties’ te beoordelen, zoals dat voor organisaties in snel veranderende omgevingen ook wordt voorgestaan door de aanhangers van ‘beyond budgeting’ (zie bijvoorbeeld Hansen et al., 2003). Bij dit alles is het overigens weer van belang te vermijden dat frequentere rapportages en gesprekken over de prestaties van medewerkers na verloop van tijd worden ervaren als ‘rituele rompslomp’, omdat dan het effect ervan (deels) verloren kan gaan.

⁵⁴ Bij de results control, de sturing en beheersing op resultaten, wordt bij de sturing en beheersing vooral gewerkt met de (meetbare) uitkomsten (resultaten) van het handelen van medewerkers. Bij action controls gaat het om sturing en beheersing van het gedrag van medewerkers, bijvoorbeeld door middel van regels en procedurevoorschriften. Personnel controls omvatten de sturing en beheersing van het gedrag van medewerkers door middel van instrumenten op het gebied van personeelsmanagement, zoals vakinhoudelijke scholing, het vergroten van vaardigheden, het aan medewerkers duidelijk maken van de doelen van de organisatie en het toekennen van (extra) beloningen (daarnaast behoort ook de personeelsselectie tot de personnel controls). Cultural controls staan voor de sturing en beheersing door middel van de organisatiecultuur en de normen en waarden van de organisatie. Door als organisatie de cultuur en de normen en waarden duidelijk uit te dragen, kan aan een medewerker duidelijk worden gemaakt welke houding en gedrag van hem/haar worden verwacht binnen organisaties groepsdruk ontstaan om geen ‘afwijkend gedrag’ te vertonen.

In de interviews kwam naar voren dat er verschillend werd geoordeeld over de betekenis die de programmabegroting kan hebben voor de sturing en beheersing van gemeenten. Sommige geïnterviewden waren hier (licht) positief over. Dit met name omdat de programmabegroting er naar hun indruk toe leidde dat er in de gemeenteraad en daarmee ook in het ambtelijk apparaat, iets meer aandacht kwam voor de hoofdlijnen van beleid en er wat meer richting werd gegeven aan de discussies. Een dergelijk effect trad sterker op, zo werd gesteld, als de programmabegroting werd gekoppeld aan een ontwikkelingsvisie voor een gemeente of regio op langere termijn. Hoewel het te vroeg is om te oordelen over de concrete betekenis van dit signaal, en meer in het algemeen over de programmabegroting, kan het een punt zijn dat de komende jaren aandacht verdient in het overheidsmanagement.

Het kan soms verantwoord en aantrekkelijk zijn, bijvoorbeeld omdat de flexibiliteit van de organisatie erdoor toeneemt of vanwege lagere kosten, dat bepaalde taken binnen een overheidsorganisatie worden gecentraliseerd of gedecentraliseerd. Uit soortgelijke overwegingen kan het ook zinvol zijn dat een gemeente of provincie bepaalde taken niet meer zelf uitvoert. Zo kan het acceptabel of aantrekkelijk zijn bepaalde taken te laten uitvoeren door bijvoorbeeld een buurgemeente, onder te brengen in een gemeenschappelijke regeling met andere overheden, of uit te besteden aan particuliere bedrijven. Dat betekent niet dat gemeenten of provincies zonder meer zouden moeten streven naar bijvoorbeeld een zo klein mogelijk aantal ambtenaren per 1.000 inwoners. Hoewel het misschien oppervlakkig beschouwd een efficiënte indruk maakt om te werken met een klein ambtelijk apparaat, kan afstoting of uitbesteding van taken aan externe partijen voor de burgers ook kostenverhogend werken, of de kwaliteit van de dienstverlening aantasten. Het is dus van belang dat een analyse en afweging plaatsvinden van de mogelijke voor- en nadelen op het gebied van onder meer de flexibiliteit, de dienstverlening aan burgers, de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever en de kosten op kortere en langere termijn.

Er zijn grenzen aan de zakelijkheid, bedrijfsmatigheid en het op basis van een rationele aanpak streven naar verbeteringen in de bedrijfsvoering, dat mag duidelijk zijn. Aan de andere kant, deze thema's staan waarschijnlijk voorlopig nog hoog op de agenda van overheidsorganisaties. De hier besproken aandachtspunten zijn geen poging een uitgebalanceerde en volledige weergave te geven van wat zich aan belangwekkende onderwerpen kan aandienen op het gebied van het overheidsmanagement. Wel gaat het om allerlei misschien niet al te schokkende, maar desalniettemin belangrijke onderwerpen die eraan kunnen bijdragen dat bij toekomstige managementvernieuwingen in overheidsorganisaties het accent, nog meer dan in de afgelopen jaren, verschuift in de richting van zakelijkheid en 'echte daden'.

Bijlage A. In het praktijkonderzoek betrokken gemeenten, provincies en personen

Tabel A1. Gemeenten/provincies waar interviews plaatsvonden, incl. omvang van bevolking per 1 - 1 - 2004 en globale aantal medewerkers ambtelijke organisatie

<u><i>gemeente</i></u>	<u><i>aantal inwoners</i></u>	<u><i>aantal medewerkers</i></u>
Assen	62.000	700
Den Haag	469.000	8.500
Eindhoven	208.000	2.100
Groningen	179.000	2.600
Hengelo	81.000	850
Hoogezand-Sappemeer	34.000	350
Leeuwarden	91.000	1.050
Nijmegen	157.000	2.000
Rotterdam	599.000	19.000
Smallingerland	54.000	400
Utrecht	270.000	4.000
Zwolle	111.000	1.130
<u><i>provincie</i></u>	<u><i>aantal inwoners</i></u>	<u><i>aantal medewerkers</i></u>
Fryslân	642.000	900
Groningen	574.000	800

bron aantal inwoners: CBS (www.cbs.nl/nl/cijfers/kerncijfers/nederland-regionaal.htm)

bron aantal medewerkers: geïnterviewde personen in gemeenten en provincies

Tabel A2. Lijst van geïnterviewde personen en hun functie

<i>naam</i>	<i>functie</i>
drs. L.M.M. Bolsius	wethouder sociale zaken, wijken en buitenruimte, gemeente Rotterdam
drs. E. Bos	directeur financiën-concerncontroller, hoofd afdeling financiën, bedrijfsvoering en informatiebeheer, gemeente Smaltingerland
drs. C.H.J. Brugman ir. M.A.E. Calon	gemeentesecretaris, gemeente Leeuwarden gedeputeerde voor ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, financiën en grote projecten, provincie Groningen
C.T. Dekker	wethouder financiën, personeel en organisatie, cultuur, gemeente Groningen
drs. O. Dijkstra drs. ing. H. de Haas	gemeentesecretaris en algemeen directeur, gemeente Zwolle directeur stadsontwikkeling en -beheer, gemeente Leeuwarden
J. Huisman qc drs. T. Jellema RA drs. D.M.F. Jongen	concerncontroller, provincie Groningen concerncontroller, provincie Fryslân directeur bestuursdienst en gemeentesecretaris, gemeente Den Haag
drs. M. Mittendorff	wethouder jeugd en gezin, onderwijs, sport, grote stedenbeleid, veiligheid, financiën en stadsdeel Strijp, locoburgemeester, gemeente Eindhoven
dr. R. Neij H.J. Nijhof	adviseur college van B. en W., gemeente Den Haag wethouder van onderwijs, welzijn, sport, recreatie, wijkbeheer en wijkaanpak, gemeente Hengelo
G.J.M. van Rumund	wethouder onderwijs, zorg en grote stedenbeleid, gemeente Nijmegen
drs. W.R. Sluiter	wethouder van volkshuisvesting, stedelijke vernieuwing, wijkzaken en grote stedenbeleid, gemeente Leeuwarden
R.E. Stäbler	wethouder financiën en personeelszaken, automatisering, wijk- en buurtbeheer, integrale veiligheid en sport, recreatie en toerisme, gemeente Hoogezand-Sappemeer
drs. B. Trouwborst A.M.M.M. Verbakel	directeur financiën/concerncontroller, gemeente Utrecht hoofd afdeling financieel-economisch beleid en waarnemend concerncontroller, gemeente Eindhoven
drs. T. Vlieger drs. H.M.Y. Wassink J. van der Weij G. van der Worp	hoofd financiën/concerncontroller, gemeente Assen concernmanager financiën, gemeente Groningen directeur Provinciale Waterstaat, provincie Frylân hoofd afdeling sociale zaken, gemeente Hoogezand-Sappemeer
mr. J.H.C. van Zanen	wethouder voor financiën, economische zaken, openbare ruimte, monumenten en de wijken Utrecht Oost en Noord-oost, gemeente Utrecht

Bijlage B. Ontwikkeling van de tevredenheid van burgers over diverse aspecten van gemeenten en provincies en de dienstverlening door het ambtelijk apparaat

In verschillende van de gemeenten en provincies die werden bezocht voor het houden van interviews, is gevraagd naar gegevens over de effecten van het beleid en in het bijzonder over de effecten van de doorgevoerde managementveranderingen. Om te illustreren welke informatie gemeenten en provincies zoal verzamelen, worden in deze bijlage enige gegevens vermeld die zijn ontleend aan de diverse rapporten en nota's die beschikbaar werden gesteld (rapporten en nota's die veelal ook zijn te downloaden van gemeentelijke of provinciale websites). Soms gaat het bij deze rapporten om rapporten die vooral een registrerend, feitelijk statistisch karakter hebben. Het gaat dan om bijvoorbeeld gegevens over de bevolkingssamenstelling, verhuisbewegingen, de samenstelling van de woningvoorraad per buurt en de aantallen scholieren in diverse typen onderwijs. Daarnaast verrichten verscheidene gemeenten en provincies jaarlijks of tweejaarlijks omnibus-, monitor- of tevredenheidsonderzoek, waarin (ook) de oordelen van burgers aan de orde komen. Naast specifieke onderwerpen die incidenteel worden onderzocht, vormen dikwijls bepaalde onderwerpen in dergelijk onderzoek een vast punt van aandacht. Zo ontstaat een beeld van de ontwikkeling in de oordelen van burgers in de loop der jaren.

Voor een deel gaat het in de rapporten om gegevens die indirect enige indicatie geven van het effect van het overheidsbeleid, zoals de oordelen van burgers over de leefbaarheid, de verkeersveiligheid, de woningmarkt, de bereikbaarheid van het centrum per auto, of de openbare veiligheid, maar die slechts (zeer) ten dele door de gemeentelijke of provinciale overheid beïnvloed kunnen worden. Dergelijke gegevens kunnen uiteraard van belang zijn voor de bepaling van de accenten in het toekomstige beleid van een gemeente of provincie. Een gemeente kan op grond van de uitkomsten bijvoorbeeld besluiten maatregelen te nemen om de bereikbaarheid van het centrum per auto te vergroten. Echter, het oordeel van de burgers over bijvoorbeeld vier jaren zal ook afhangen van andere, voor de gemeente niet of nauwelijks beheersbare factoren. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de ontwikkeling van de welvaart en het autobezit en de kwaliteit van het openbaar vervoer, alsmede een mogelijke verandering in het beoordelingskader van de burgers in die periode van vier jaren. Bij de effectindicatoren die in het kader van het Grote Stedenbeleid worden gehanteerd, kunnen zulke externe invloeden veelal een grote rol spelen.

Over de specifieke effecten van de diverse managementveranderingen in gemeenten en provincies waren geen gegevens beschikbaar. Wel waren er bij verschillende gemeenten en provincies gegevens over de tevredenheid van burgers over bepaalde aspecten van de dienstverlening. Ook dergelijke gegevens kunnen door de organisatie in kwestie worden gebruikt om bijvoorbeeld maatregelen te nemen, vooral met betrekking tot de eigen bedrijfsvoering, die leiden tot een grotere tevredenheid van burgers. In vergelijking tot het genoemde voorbeeld over de autobereikbaarheid, heeft een overheid waarschijnlijk veel meer mogelijkheden om door verbetering van de dienstverlening zelf een hogere tevredenheidsscore te bewerkstelligen (al is de tevredenheidsscore ook hier bepaald geen absolute maatstaf, bijvoorbeeld omdat in de loop der jaren een geleidelijke, vrijwel onopgemerkte verandering kan optreden in het beoordelingskader van de burger).

Met de nodige voorzichtigheid, kunnen gegevens omtrent de tevredenheid, of 'rapportcijfers' over de dienstverlening worden beschouwd als een indirecte en onvolledige indicatie van de effectiviteit van het gemeentelijke of provinciale beleid. Daarbij wordt er dan vanuit gegaan dat de 'tevredenheid' van de burger een belangrijk aspect is waar het bij het overheidsbeleid uiteindelijk om gaat en op basis waarvan de effectiviteit mede kan worden beoordeeld. Overigens moet bij het werken met de 'tevredenheid' of 'rapportcijfers' de aard

van de dienstverlening misschien mede in de beschouwing worden betrokken. Een geïnterviewde merkte op dat de dienstverlening van een openbare bibliotheek wellicht meestal minder ‘potentieel conflictueus’ van aard is – en alleen al daardoor eerder goed wordt gewaardeerd – dan de werkzaamheden van een sociale dienst, waar in een periode van economische stagnatie een toenemend aantal burgers – veelal kampend met bijvoorbeeld werkloosheid, ziekte of financiële problemen – een sociale uitkering komt aanvragen.

Eerst worden nu enige gegevens gepresenteerd die gemeenten verzamelen op minder direct beïnvloedbare terreinen, zoals leefbaarheid, veiligheid en welzijn.

Tabel B1. Oordelen van burgers over diverse aspecten van leefbaarheid en veiligheid in Groningen, Hengelo en Nijmegen; percentage geënquêteerden dat aangeeft (zeer) tevreden te zijn, dan wel dat een bepaald voorval (zeer) vaak voorkomt; 1996 - 2003

<i>aspect</i>	<i>gemeente</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
speelmogelijkheden*)	Groningen	57		58	59		62	
	Hengelo		56			59		57
	Nijmegen			54		49		55
winkels voor dagelijkse boodschappen*)	Gr.	89		89	86		87	
	H.		86			82		88
	N.			90		90		87
groenvoorziening*)	Gr.	78		79	75		83	
	H.		69			72		70
	N.			75		70		74
onderhoud wegen en fietspaden*)	Gr.	71		66	65		79	
	H.		78			73		73
basisonderwijs in de buurt*)	H.		90			90		92
	N.		89			88		89
parkeervoorzieningen*)	H.		63			55		58
	N.			70		67		64
hondenpoep op straat**)	Gr.	42		44	42		32	
prettige buurt*)	Gr.	93		94	93		94	
rommel op straat**)	Gr.	31		29	32		22	
bekladding muren en gebouwen**)	Gr.	22		19	19		14	
overlast van groepen jongeren**)	Gr.	16		14	14		15	
geluidsoverlast**)	Gr.	23		21	23		22	
onveiligheidsgevoelens in de buurt**)	Gr.	33		27	28		21	
(poging) inbraak in woningen**)	Gr.	14		13	11		8	
drugsoverlast**)	Gr.	14		15	15		12	
gewelddelicten**)	Gr.	4		5	5		4	
	H.		4			6		
gemeente betreft bewoners bij verandering in de buurt*)	H.		40			42		51

bron: Bureau Onderzoek dienst Sociale Zaken en Werk gemeente Groningen, *Stadsleven – Trendrapportage over leefbaarheid en veiligheid in de gemeente Groningen*, 2003 (gegevens gemeente Groningen); Afdeling Onderzoek & Statistiek gemeente Hengelo, 2004, *Leefbaarheid en Veiligheid Hengelo 2003 – Tabellenboek* (gegevens gemeente Hengelo); Onderzoek en Statistiek, gemeente Nijmegen, 2004, *Stads- en Wijkmonitor 2003 – deel Stad* (gegevens gemeente Nijmegen)

*) percentage van de geënquêteerden dat aangeeft (zeer) tevreden te zijn

**) percentage van de geënquêteerden dat aangeeft dat voorval vaak voorkomt

Tabel B1 bevat, zonder verdere toelichting, enkele gegevens voor de gemeenten Groningen, Hengelo en Nijmegen. Dergelijke gegevens worden mede verzameld voor de gemeentelijke rapportages in het kader van het Grote Stedenbeleid van de rijksoverheid. Tabel B1 bevat niet voor elk aspect gegevens voor elke gemeente, omdat het hier slechts gaat om een illustratie van de zoal verzamelde gegevens en de erop behaalde scores. Het doel is niet om hier te komen tot een systematische vergelijking van de scores van elk van de gemeenten op de diverse aspecten.

In tabel B1 worden alleen enige samenvattende cijfers voor de gehele gemeente vermeld uit in verschillende jaren gehouden onderzoeken. Er zijn daarnaast voor de drie gemeenten ook vele meer gedetailleerde gegevens beschikbaar over deelaspecten en per stadswijk, alsmede ‘rapportcijfers’ voor diverse aspecten. Per gemeente varieert de mate van uitgebreidheid van dergelijke meer gedetailleerde gegevens en variëren ook de precieze onderwerpen die verder in rapportages aan de orde komen (mede afhankelijk van plaatselijke prioriteiten). In de stadsmonitor van Nijmegen worden de scores voor de eigen gemeente ook regelmatig vergeleken met die in andere grotere gemeenten.

Tabel B2 bevat voor de gemeente Utrecht gegevens die sterk overeenkomen met de in tabel B1 vermelde gegevens. Het betreft wederom gegevens die mede met het oog op het Grote Stedenbeleid werden verzameld. Voor Utrecht zijn niet de eveneens beschikbare percentages ‘(zeer) tevreden’ en ‘komt vaak voor’ vermeld, maar alleen enkele door burgers toegekende ‘rapportcijfers’.

Tabel B2. Oordelen van burgers over diverse aspecten van leefbaarheid en veiligheid in de gemeente Utrecht; door geënquêteerden toegekende rapportcijfers (schaal 1-10; 1 = zeer slecht, 10 = uitmuntend); 1996, 1998, 2000 en 2002

<i>aspect</i>	<i>1996</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>
algemeen oordeel over eigen buurt	7,2	7,1	7,2	7,1
overlast in de buurt	7,2	7,1	7,2	7,2
sociale samenhang en welbevinden	5,6	5,7	5,9	5,8
netheid in de buurt	5,3	5,3	5,7	5,4
schone straten in de buurt	6,0	6,0	6,3	6,2
onderhoud straten in de buurt	6,2	6,1	6,3	6,2
groenonderhoud in de buurt	6,2	6,2	6,6	6,5
woning	7,4	7,4	7,6	7,6
voorzieningen in de buurt	6,9	6,9	6,8	6,7

bron: Bestuursinformatie/secretarie gemeente Utrecht, *Utrechters over veiligheid & leefbaarheid*, 2002

De provincie Groningen houdt sinds 2001 jaarlijkse monitoronderzoeken onder volwassenen en onder jongeren. De onderwerpen die hierin aan de orde komen variëren voor een groot deel van jaar tot jaar, mede afhankelijk van de problemen en beleidsaspecten die in een bepaalde periode actueel zijn. In het onderzoek over 2004 werd bijvoorbeeld gevraagd naar de beleidsterreinen waaraan de geënquêteerde extra geld zou willen besteden en de terreinen waarop hij/zij zou willen bezuinigen. Daarnaast werden vragen gesteld over onder meer (huur-)woningen en het stimuleren van de woningbouw en het milieubeleid. De wijze waarop burgers zich informeren over de provincie Groningen en haar activiteiten vormt een wekerend onderdeel in de monitoronderzoeken. Hieruit bleek bijvoorbeeld dat de bekendheid van de provinciale website onder de ondervraagde volwassenen toenam van 15% in 2001 tot 21% in 2004, terwijl in 2004 74% van degenen die de website bezochten aangaf er de informatie op gevonden te hebben die men zocht (in 2002: 70%). Van degenen die de website bezochten, had 72% er een goede algemene indruk van (2002: 65%). In totaal vond

74% van de geënquêteerde volwassenen dat de provincie Groningen hen via de diverse communicatiemiddelen voldoende informeerde (2003: 79%).

In het navolgende komen nog enkele onderzoeken op het gebied van de tevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening aan de orde. In de eerste plaats volgen enkele gegevens voor de gemeenten in de provincie Groningen. In 2004 werden in het provinciale monitoronderzoek namelijk ook vragen gesteld over de dienstverlening door de diverse gemeenten in de provincie. Voor wat betreft de dienstverlening door gemeenten gaf 87% van alle geënquêteerde volwassenen aan (zeer) tevreden te zijn. Per gemeente binnen de provincie Groningen werden eveneens gegevens verzameld. Voor de laagst scorende gemeente kwam het percentage (zeer) tevreden uit op 65%, in de gemeente met de hoogste score was dit 98%. De grootste gemeente binnen de provincie Groningen, de stad Groningen, kwam in het provinciale onderzoek uit op een percentage 93% (zeer) tevreden. Van alle geënquêteerden was 78% (heel) tevreden over de snelheid en de correctheid van de gemeentelijke dienstverlening, terwijl 61% aangaf dat hun gemeente goed wordt bestuurd. Op de vraag of het gemeentebestuur voldoende rekening houdt met inwonersbelangen, reageerde de helft van de ondervraagden met 'ja' (Aha!m&m, 2005, *Provincie Monitor 2004 – Volwassenen Provincie Groningen*, Groningen, pp. 33-35, 43-53, 58).

In de gemeente Hengelo vindt om de twee jaar omnibusonderzoek plaats, waarbij van keer op keer uiteenlopende aspecten kunnen worden onderzocht. In 2002 vond onder meer onderzoek plaats naar de gemeentelijke dienstverlening. Zonder er uitgebreid op in te gaan, worden hier enkele uitkomsten van het onderzoek genoemd. De producten 'groenvoorziening' en 'ophalen huisvuil' werden gemiddeld gewaardeerd met een 6,5 (op een schaal van 1-10). Het aanvragen van een paspoort of vergunning werd gemiddeld gewaardeerd met een 7,1. Het contact dat burgers hadden met de gemeente werd gemiddeld gewaardeerd met een 6,9. Verder gaf bijvoorbeeld ruim 60% van de geënquêteerden aan in het algemeen (zeer) tevreden te zijn over de informatievoorziening door de gemeente (Afdeling Onderzoek & Statistiek gemeente Hengelo, 2003, *Omnibussenquête 2002 – Nadere analyses*, pp. 51-69).⁵⁵

In een in 2002 de gemeente Groningen uitgevoerd imago-onderzoek onder burgers, gaf 65% van de burgers aan het (sterk) eens te zijn met de stelling 'op de gemeente kun je vertrouwen'. Met de stelling 'de gemeente levert goed werk af' was 72% van de geënquêteerden het (sterk) eens, terwijl 53% het (sterk) eens was met de stelling 'bij de gemeente werken ze langs elkaar heen'. Verder gaf bijvoorbeeld 29% van de geënquêteerde burgers aan het (sterk) eens te zijn met de stelling 'met de gemeente wil ik zo weinig mogelijk te maken hebben' (Bureau Onderzoek dienst SOZawe, gemeente Groningen, 2003, *Omnibusonderzoek 2002*, p. 14).

De gemeente Den Haag, die ambieert binnen enkele jaren de meest klantgerichte gemeente van Nederland te zijn, houdt sinds enige jaren systematisch en uitgebreid onderzoek naar de tevredenheid van burgers over de gemeentelijke organisatie en het gemeentelijk beleid. Verder worden soortgelijke gegevens verzameld als die welke zijn vermeld in de tabellen B1 en B2. Tabel B3 bevat voor de gehele gemeentelijke organisatie gegevens over vier aspecten van de dienstverlening, alsmede gegevens over de waardering voor de dienstverlening van zes gemeentelijke diensten. Per dienst worden daarnaast meer gedetailleerde gegevens verzameld.

⁵⁵ Daarnaast werkt de gemeente Hengelo sinds enige tijd met een internetpanel. Aan dit uit burgers van de gemeente bestaande panel worden om de paar maanden vragen voorgelegd over onderwerpen die van belang zijn voor de gemeentelijke beleidsbepaling, zoals het wijkgericht werken door de gemeente, de door te voeren gemeentelijke bezuinigingen en de integratie van allochtonen.

Tabel B3. Percentage van de geënquêteerde burgers dat een cijfer 7 (op schaal 1-10) geeft voor een bepaald aspect van de dienstverlening van de gemeente Den Haag en voor de gehele dienstverlening door zes diensten; 2000-2003

<i>gehele gemeente, aspect van dienstverlening</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
wachttijd/snelheid	62	67	64	71
vriendelijkheid personeel	78	83	81	83
deskundigheid personeel	73	77	75	72
in hoeverre vraag is opgelost	69	74	69	70
<i>beoordeling gehele dienstverlening door dienst</i>				
burgerzaken	79	85	82	81
openbare bibliotheek	-	88	89	91
gemeentelijke belastingdienst	64	71	66	65
dienst stedelijke ontwikkeling	52	64	56	55
GGD	83	85	80	84
sociale dienst/dienst sociale zaken en werk	61	67	63	58

Bron: Bestuursdienst/GSB en WKB Marktonderzoek, 2003, *Stadsenquête Den Haag 2003 – Klantgerichtheidsmonitor*

De gemeenten Leeuwarden en Assen zijn recent klanttevredenheidsonderzoek gestart naar diverse aspecten van de publieke dienstverlening. Voor Assen leidde dit in 2004 tot een totaaloordeel voor wat betreft de klanttevredenheid over de publieke dienstverlening van 7,2 (wederom op een schaal 1-10). De vriendelijkheid en de deskundigheid van de medewerkers scoorden bijvoorbeeld respectievelijk een 8,0 en 7,7. De inleving door de medewerker en de totale doorlooptijd werden beoordeeld met respectievelijk een 7,6 en 7,7 en de prijs van de geboden diensten met een 6,0. Voor 'fysieke' aspecten van de gemeentelijke dienstverlening, zoals de bereikbaarheid van het gemeentehuis, de parkeergelegenheid, de privacy aan de balie en de wachttijd, scoorde Assen respectievelijk een 7,8, 6,7, 6,9 en 7,6 (VNG/gemeente Assen, Benchmarking publiekszaken; zie ook www.benchmarking-publiekszaken.nl/). De gegevens van Assen werden in het door de VNG uitgevoerde onderzoek ook vergeleken met de gegevens van 60 andere deelnemende gemeenten, die deels ook beschikbaar zijn via internet. De gemeente Groningen scoorde bijvoorbeeld als totaaloordeel voor de publieke dienstverlening 7,1, Haarlemmermeer een 7,4 en Leiden een 6,9.

De gemeente Leeuwarden is van plan jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek te houden op het gebied van de publieke dienstverlening. Het in 2004 voor het eerst gehouden, vrij uitgebreide onderzoek leverde een totaalscore voor de gemeentelijke dienstverlening op van 6,8 (schaal 1-10). Een Benchmark Ondernemersklimaat leverde in 2002 als rapportcijfer van ondernemers voor de gemeentelijke dienstverlening een 5,5 op. De algemene waardering voor de dienstverlening varieerde in het in 2004 gevonden onderzoek per kanaal waarlangs de dienstverlening plaatsvond, zoals blijkt uit het onderstaande lijstje:

- via balie rapportcijfer 7,2
- via telefoon rapportcijfer 6,9
- via de post rapportcijfer 6,5
- via email rapportcijfer 6,5.

Het percentage geënquêteerden dat van oordeel was dat de medewerkers aan de balie, respectievelijk telefoon (zeer) vriendelijk waren, bedroeg respectievelijk 94% en 95%. Bij de afhandeling van een aangelegenheid per post was 51% van de geënquêteerden in die groep (zeer) tevreden over de afhandeling; bij de email was dit 60%. Het percentage geënquêteerden dat de verstrekte informatie (zeer) begrijpelijk c.q. duidelijk vond, bedroeg voor de kanalen balie, telefoon, post en email respectievelijk 90%, 93%, 76% en 72%.

In Nijmegen is in 2004 in onderzoek naar onder meer de beeldvorming van het College van BenW en het ambtelijk apparaat, ook in meer algemene zin gevraagd naar de oor-

delen van burgers over de gemeentelijke ambtenaren. Dat onderzoek wekt op het eerste oog de indruk dat de algemene beeldvorming over het ambtelijk apparaat in Nijmegen (vrij) negatief was. Zo was bijvoorbeeld slechts 41% van de ondervraagden het (helemaal) eens met de stelling 'De ambtenaren doen veel moeite belangrijke problemen in de stad aan te pakken', 28% met de stelling 'Als Nijmeegse ambtenaren iets toezeggen dan gebeurt het ook' en 35% met de stelling 'De ambtenaren weten over het algemeen goed wat er leeft onder de mensen in Nijmegen' (gemeente Nijmegen, afdeling Onderzoek en Statistiek, 2004, *Rapportage Bestuursmonitor 2004*). Ter aanvulling, past hierbij wellicht de kanttekening dat bij de meeste stellingen rond de 30% van de ondervraagde burgers aangaf niet te kunnen oordelen over de inzet of betrokkenheid van ambtenaren, terwijl in het algemeen zo'n 20% 'neutraal' (dat wil zeggen: tussen 'eens' en 'oneens' in) oordeelde.

Tot zover enige voorbeelden van de gegevens die gemeenten en provincies verzamelen om een beeld te krijgen van de tevredenheid van burgers over diverse aspecten van hun stad/provincie en de dienstverlening door de overheid.

Literatuur

- Aalders, M.V.C., en A.J.G.M. van Montfort (1998), Ambtelijk gedrag en ambtelijke cultuur in de gemeente, in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 349-358
- Aardema, H. (2000), *Contextmanagement – Een Nieuw Bestuurs- en Managementconcept*, Den Haag: VNG Uitgeverij
- Aardema, H. (2002), *Doorwerking van BBI*, Leusden: Bestuur & Management Consultants
- Aardema, H. (2005), Het directiemodel (I) – Wat gaat u zelf anders doen?, *Overheidsmanagement*, jrg. 18 – nr. 1, pp. 12-15
- Ansari, S.L., en K.J. Euske (1987), Rational, Rationalizing and Reifying Uses of Accounting Data in Organizations, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 12 - No.6 , pp. 549-570
- Baas, J.H. de (1995), *Bestuurskunde in hoofdlijnen*, Groningen: Wolters-Noordhoff
- Bac, A. (2002), Government Budgeting and Accounting Reform in The Netherlands, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2 - Supplement 1 (Models of Public Budgeting and Accounting Reform), pp. 265-284
- Bac, A. (2003), The Netherlands, in: K. Lüder en R. Jones (2003), *Reforming governmental accounting and budgeting in Europe*, Frankfurt am Main: Fachverlag Moderne Wirtschaft, pp. 575-669
- Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2005), *Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten?*, Den Haag: VNG Uitgeverij
- Bekkers, V. (1998), *Grenzeloze overheid*, Alphen aan den Rijn: Samsom
- Beukert, J. C. W. (1998), *Productbegrotingen en Prestatiemeting in Vier Gemeenten*, Heerlen: Scriptie Bestuurskunde Open Universiteit
- Birnberg, J.G. (1998), Some Reflections on the Evolution of Organizational Control, *Behavioral Research in Accounting*, Vol. 10 – Supplement, pp. 27-46
- Bogt, H.J. ter (1994), Contractmanagement: de valkuil van sjablonen, *Beleidsanalyse*, jrg. 23 – nr. 1/2, pp. 24-40
- Bogt, H.J. ter (1997), *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*, Capelle aan den IJssel: Labyrint
- Bogt, H.J. ter (1999), Politieke bestuurders, productbegrotingen en prestatiebeoordeling bij gemeenten, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jrg. 73 – nr. 12, pp. 671-683
- Bogt, H. J. ter (2001a), Politicians and Output-oriented Performance Evaluation in Municipalities, *European Accounting Review*, Vol. 10 - No. 3, pp. 621-643
- Bogt, H.J. ter (2001b), *Politician's Use of Performance Information: Survey Research in Dutch Municipalities on Local Politician's Sources of Performance Information*, SOM Research Report 01E42, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen
- Bogt, H.J. ter (2002), De doelmatigheid van outputgerichte managementinformatie voor wethouders, *Beleidswetenschap*, jrg. 16 – nr. 2, pp. 114-143
- Bogt, H.J. ter (2003a), A Transaction Cost Approach to the Autonomization of Government Organizations: A Political Transaction Cost Framework Confronted with Six Cases of Autonomization in the Netherlands, *European Journal of Law and Economics*, Vol. 16 - No. 2, pp. 149-186
- Bogt, H.J. ter (2003b), Performance Evaluation Styles in Governmental Organizations: How Do Professional Managers Facilitate Politicians' Work?, *Management Accounting Research*, Vol. 14 - No. 4, pp. 311-332
- Bogt, H. J. ter (2004), Politicians in Search of Performance Information? – Survey Research on Dutch Aldermen's Use of Sources of Performance Information, *Financial Accountability & Management*, Vol. 20 - No. 3, pp. 221-252
- Bogt, H.J. ter (2005), Financieel management bij woningcorporaties: van boekhouding naar beleid, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jrg. 79 – nr. 3, pp. 60-69
- Bogt, H. J. ter, en G. J. van Helden (1999), *Management Control and Performance Measurement in Dutch Local Government*, SOM Research Report 99A12, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen
- Bogt, H.J. ter, en G.J. van Helden (2000a), Resultaatsturing bij overheid kan beter, *ESB*, jrg. 85 – nr. 4272, pp. 740-742
- Bogt, H. J. ter, en G. J. van Helden (2000b), Accounting Change in Dutch Government; Exploring the Gap between Expectations and Realisations, *Management Accounting Research*, Vol. 11 – No. 2, pp. 263-279
- Bogt, H.J. ter, en G.J. van Helden (2004), Het duale stelsel en de programmabegroting in gemeenten, *Accounting*, jrg. 108- nr. 3, pp. 5-12
- Bogt, H.J. ter, en G.J. van Helden (2005), A Reflection on Accounting Reforms in Dutch Government, in: J. Guthrie, C. Humphrey, L.R. Jones, O. Olson (eds.) (2005), *International Public Financial Management Reform: Progress, Contradictions and Challenges*, Greenwich: Information Age Publishing (verschijnt binnenkort)

- Bordewijk, P., en H.L. Klaassen (2000), *Wij laten ons niet kennen*, Den Haag: VNG Uitgeverij
- Bos, R. ten (2002), *Modes in management – Een filosofische analyse van populaire organisatietheorieën*, Amsterdam: Boom
- Bouma, J.L. (1966), *Ondernemingsdoel en winst*, Leiden: H.E. Stenfert Kroese
- Bovaird, T., en E. Löffler (2003), Understanding public management and governance, in: T. Bovaird en E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, Londen/New York: Routledge
- Boyett, I., en G. Currie (2001), The failure of competence-based management education in the public sector – A problem of generic transfer or implementation?, *Personnel Review*, Vol. 30- No. 1, pp. 42-60
- Braam, A. van (1986), *Leerboek Bestuurskunde – A. Tekstboek*, Muiderberg: Dick Coutinho
- Brignall, S., en S. Modell (2000), An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the 'New Public Sector', *Management Accounting Research*, Vol. 11 - No. 3, pp. 281-306
- Budding, G.T. (2003), Accountability, environmental uncertainty and government performance: evidence from Dutch municipalities, *Management Accounting Research*, Vol. 15 - No. 3, pp. 285-304
- Buyens, D., A. de Vos en B. Malfliet (2004), Human Resource Management and Integrated Performance Management: A Mutual Relationship?, in: K. Verweire en L. van der Berghe (eds.), *Integrated Performance Management – A guide to Strategy Implementation*, Londen: Sage, pp. 189-201
- Camps, Th.W.A. (1998), De gemeentesecretaris, het managementteam en de beleidscoördinatie, in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 336-348
- Chapman, C.S. (1998), Accountants in Organizational Networks, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 23 - No. 8, pp. 737-766
- Chenhall, R.H. (2003), Management Control Systems Design Within its Organizational Context: Findings from Contingency-based Research and Directions for the Future, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 18 - No. 2/3, pp. 127-168
- Chenhall, R.H., en K. Langfield-Smith (1998), Adoption and Benefits of Management Accounting Practices: An Australian Study, *Management Accounting Research*, Vol.9 - No.1, pp. 1-19
- Chenhall, R.H., en D. Morris (1986), The Impact of Structure, Environment and Interdependencies on the Perceived Usefulness of Management Accounting Systems, *The Accounting Review*, Vol. 61 - No.1, pp. 16-35
- Commissie Innovatie Openbaar Bestuur (InAxis - Ministerie van BZK) (2004), *Handboek Innovatiemonitor Openbaar Bestuur*, Den Haag: InAxis
- Commons, J.R. (1931), Institutional Economics, *American Economic Review*, Vol. 21 - No. 4, pp. 648-657
- Covaleski, M.A., M.W. Dirsmit en S. Samuel (1996), Managerial Accounting Research: The Contributions of Organizational and Sociological Theories, *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 8, pp. 1-35
- Crijns, M.J.M., en A.F.A. Korsten (1998), Gemeentebtenaren, in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 305-322
- Czarniawska, B. (2004), *Narratives in Social Science Research*, Londen: Sage
- Denters, S.A.H., P.J. Klok en M.A. Visser (2001), De rolverdeling tussen gemeenteraad en B&W, *Bestuurskunde*, jrg. 10 - nr. 8, pp. 336-348
- DiMaggio, P.J., en W.W. Powell (1983), The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, Vol. 48 - No. 1, pp. 147-160
- Donaldson, L. (2001), *The Contingency Theory of Organizations*, Thousand Oaks: Sage
- Drucker, P.F. (1986), Goodbye to the old personnel department, *Wall Street Journal*, 22 mei 1986; herdrukt in: F.K. Foulkes (ed.), *Human Resources Management Readings*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, pp. 1-3
- Drury, C. (2000), *Management & Cost Accounting*, Londen: Thomson
- Dubbeldam, M.F., en G.W. Goedmakers (2003), *Integraal management: instrument van verandering?*, proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam
- Emmanuel, C., D. Otley en K. Merchant (1990), *Accounting for Management Control*, Londond: Chapman and Hall
- Ferlie, E., L. Ashburner, L. Fitzgerald en A. Pettigrew (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press
- Fisher, J. (1995), Contingency-based Research on Management Control Systems: Categorization by Level of Complexity, *Journal of Accounting Literature*, Vol. 14, pp. 24-53
- Fockema Andreae, J.P. (1940), *Gemeentelijke bestuurskunde – Een inleiding van het arbeidsveld*, Den Haag: VNG
- Gowing, M.K., en M.L. Lindholm (2002), Human Resources Management in the Public Sector, *Human Resource Management*, Vol. 41 – No. 3, pp. 283-295
- Greenwood, R., en C.R. Hinings (1996), Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and the New Institutionalism, *Academy of Management Review*, Vol. 21 - No. 4, pp. 1022-1054

- Grit, K. (2000), *Economiseren als probleem – Een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit*, Assen: Van Gorcum
- Groot, H. de (red.) (2004), *Benchmarking in de publieke sector*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Groot, T.L.C.M., en G.J. van Helden (2003), *Financieel management van non-profit organisaties*, Groningen: Stenfert Kroese
- Hannan, M.T., en J.H. Freeman (1977), The Population Ecology of Organizations, *The American Journal of Sociology*, Vol. 82 – No. 5, pp. 929-964
- Hansen, S.C., D.T. Otley en W.A. van der Stede (2003), Practice Developments in Budgeting: An Overview and Research Perspective, *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 15, pp. 95-116
- Helden, G.J. van (1998a), *BBI in de praktijk*, Maastricht: Shaker Publishing
- Helden, G. J. van (1998b), A Review of the Policy and Management Instruments Project for Municipalities in the Netherlands, *Financial Accountability and Management*, Vol. 14 - No. 1, pp. 85-104
- Helden, G. J. van (2000), Is Financial Stress an Incentive for the Adoption of Businesslike Planning and Control in Local Government? - A Comparative Study of Eight Dutch Municipalities, *Financial Accountability and Management*, Vol. 16 - No. 1, pp. 83-100
- Helden G. J. van, en H. J. ter Bogt (2001), The Application of Businesslike Planning and Control in Local Government - A Field Study of Eight Dutch Municipalities, *Local Government Studies*, Vol. 27 - No. 1, pp. 61-86
- Helden, G.J. van, en E.P. Jansen (2003), New Public Management in Dutch Local Government, *Local Government Studies*, Vol. 29 - No. 2, pp. 68-88
- Helden, G. J. van, en Å. Johnsen (2002), A Comparative Analysis of the Development of Performance-based Management Systems in Dutch and Norwegian Local Government, *International Public Management Journal*, Vol. 5, pp. 75-95
- Helden, G.J. van, H. de Jong en P. Vriëds (2005), Opvattingen over de financiële functie bij overheidsorganisaties, *Overheidsmanagement*, jrg. 18 – nr. 3, pp. 80-83
- Helden, G.J. van, en S. Tillema (2005), In Search of a Benchmarking Theory for the Public Sector, *Financial Accountability & Management*, Vol. 21 (verschijnt binnenkort)
- Hoek, J.C. van der (1990), Flexibele beloning bij de overheid, *Financieel Overheidsmanagement*, jrg. 3 – nr. 12, pp. 4-6
- Hood, C. (1995), The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20 - No. 2/3, pp. 93-109
- Hoogerwerf, A. (2003), Beleid, processen en effecten, in A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Horngren, C.T., A. Bhimani, S.M. Datar en G. Foster (2002), *Management and Cost Accounting*, Harlow: Financial Times/Prentice Hall
- Innes, J., en F. Mitchell (1995), A Survey of Activity-Based Costing in the U.K.’s Largest Companies, *Management Accounting Research*, Vol. 6, No. 2, pp. 137-153
- Jacobs, A.A.J., en T.M. Jacobs (2001), De vernieuwing van de organisatie van de gemeente Delft – Een kwart eeuw op zoek naar modernisering van het overheidsmanagement, *M&O*, jrg. 55 – nr. 3, pp. 59-78
- Jansen, E. P. (2000), *Use, Needs and Determinants of Performance Information: Case Studies in Local Social Security Departments*, Capelle aan den IJssel: Labyrint
- Keunink, D., en D.J. Eppink (2000), *Management & Organisatie*, Houten: EPN
- Khandwalla, P.N. (1977), *The Design of Organizations*, New York: Harcourt Brace Jovanovich
- Kickert, W.J.M. (2000), *Public Management Reforms in The Netherlands*, Delft: Eburon
- Kluytmans, F. (2001), Personeelsmanagement: een eerste verkenning, in: F. Kluytmans (red.), *Leerboek personeelsmanagement*, Groningen: Wolters-Noordhoff, pp. 17-40
- Kok, J.A.A.M., en M. Spaan (2004), Resultaatsturing binnen overheidsorganisaties, *Overheidsmanagement*, jrg. 17 – nr. 11, pp. 276-278
- Koole, R., en H. Daalder (2002), The Consociational Democracy Model and the Netherlands: Ambivalent Allies?, *Acta Politica*, Vol. 37 - No. 1/2, pp. 23-43
- Koopmans, L., A.H.E.M. Wellink, C.A. de Kam en H.J. Woltjer (1995), *Overheidsfinanciën*, Houten: Stenfert Kroese/Educatieve Partners Nederland
- Krijger, P.L. (2003), Competentiemanagement is een illusie, *Gids voor personeelsmanagement*, jrg. 82 – nr. 1, pp. 30-33
- Kuhry, B., en V. Veldheer (2004), *Maten voor gemeenten 2004 – Een analyse van de prestaties van de lokale overheid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Lapsley, I., en A. Pettigrew (1994), Meeting the Challenge: Accounting for Change, *Financial Accountability & Management*, Vol. 10 – No. 2, pp. 79-92
- Lapsley, I., en E. Wright (2004), The Diffusion of Management Accounting Innovations in the Public Sector: A Research Agenda, *Management Accounting Research*, Vol. 15 – No. 3, pp. 355-374

- Lemstra, W. (1996), Inleiding, in: W. Lemstra, W.J. Kuijken en C.J.N. Versteden (red.), *Handboek overheidsmanagement*, Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom H.D. Tjeenk Willink, pp. 9-13
- Maas, J.H., en J.A. Overduin (1996), Organisatiecultuur en integriteit, in: W. Lemstra, W.J. Kuijken en C.J.N. Versteden (red.), *Handboek overheidsmanagement*, Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom H.D. Tjeenk Willink, pp. 151-179
- Martens, M., K.J. Groen en B. van der Wal (2002), *Publiek Management – 65 modellen*, Hilversum: FC Klap/Berenschot
- Merchant, K.A., en W.A. van der Stede (2003), *Management Control Systems – Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, Harlow: Financial Times-Prentice Hall
- Meyer, J.W., en B. Rowan (1977), Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, Vol. 83 - No. 2, pp. 340-363
- Ministerie van BZK - Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), *Kerngegevens Overheidspersoneel 2003*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Mintzberg, H. (1996), Managing Government, Governing Management, *Harvard Business Review*, Vol. 74 - No. 3, pp. 75-83
- Moorhead, G., en R.W. Griffin (1995), *Organizational Behavior*, Boston/Toronto: Houghton Mifflin
- Moret Ernst & Young/Stichting A+O fonds Gemeenten (1997), *Tien Jaar Kwaliteitsverbetering bij Gemeenten*, Den Haag: Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten
- Noe, R.A., J.R. Hollenbeck, B. Gerhart en P.M. Wright (2003), *Human Resource Management – Gaining a Competitive Advantage*, Boston: McGraw-Hill/Irwin
- Noordegraaf, M. (2004), *Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten*, Bussum: Coutinho
- NRC Handelsblad (2005), *Te veel reorganisaties*, 18 februari 2005, p. 7
- Oliver, C. (1991), Strategic Responses to Institutional Processes, *Academy of Management Review*, Vol. 16 - No.1, pp. 145-179
- Otley, D.T. (1980), The Contingency Theory of Management Accounting: Achievement and Prognosis, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 5 - No. 4, pp. 413-428
- Otto, M.M. (2000), *Strategisch Veranderen in Politiek Bestuurde Organisaties*, proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam
- Pollitt, C. (2000), Is the Emperor in His Underwear? – An Analysis of the Impacts of Public Management Reform, *Public Management*, Vol. 2 – No. 2, pp. 181-199
- Pollitt, C., en G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform - A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press
- Potter, J. (1988), Consumerism and the Public Sector: How Well Does the Coat Fit?, *Public Administration*, Vol. 66 – Summer, pp. 149-164
- Powell, W.W. (1991), Expanding the Scope of Institutional Analysis, in: W.W. Powell en P.J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago/London: University of Chicago Press, pp. 183-203
- Scapens, R.W. (1994), Never Mind the Gap: Towards an Institutional Perspective on Management Accounting Practices, *Management Accounting Research*, Vol. 5 - No. 3/4, pp. 301-321
- Schaap, L., P.L. Hupe, A.B. Ringeling en G.J.D. de Vries (2000), Het geprangde middenbestuur vecht terug, *Bestuurskunde*, jrg. 9 – nr. 4, pp. 164-172
- Schram, A.J.H.C., H.A.A. Verbon en F.A.A.M. van der Winden (1997), *Economie van de overheid*, Schoonhoven: Academic Service
- Schrijvers, A. P. M. (1993), The Management of a Larger Town, *Public Administration*, Vol. 71 – No. 4, pp. 595-603
- Schroeff, H.J. van der (1967), *Organisatie en bedrijfsleiding*, Amsterdam/Antwerpen: Kosmos
- Scott, W.R. (1995), *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks: Sage
- Shields, M.D., en S.M. Young (1989), A Behavioral Model for Implementing Cost Management Systems, *Journal of Cost Management*, Vol. 3 – No. 4, pp. 17-27
- Simon, H.A. (1976), *Administrative Behavior - A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York: The Free Press
- Smudde, S., en C. de Reus (2003), Een POP voor elke gemeenteambtenaar, *Gids voor Personeelsmanagement*, jrg. 82 – nr. 12, pp. 38-41
- Sporre, G.L. (1988), *Ambtelijke invloed (v)erkend*, Den Haag: VUGA
- Steunenberg, B. (2001), *Institutionele verandering – Naar een bestuurskunde bewegend tussen 'vloeibare' en 'gestolde' voorkeuren*, Bussum: Coutinho
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2003), *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (Besluit van 17 januari 2003, houdende ...), jrg. 2003 – nr. 27

- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie ('commissie Elzinga') (2000), *Dualisme en lokale democratie*, Alphen aan den Rijn: Samsom
- Taphoorn, R., en F. van Rooij (2004), Rijksbrede benchmark – Ook voor gemeenten!, *B&G*, jrg. 31 – nr. 10, pp. 17-19
- Thiel, S. van (2000), *Quangocratization: Trends, Causes and Consequences*, proefschrift Universiteit Utrecht
- Thiel, S. van (2002), Lokale verzelfstandiging: trends, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten, *Beleidswetenschap*, jrg. 16 – nr. 1, pp. 3-31
- Tillema, S. (2005), Towards and Integrated Contingency Framework for the Sophistication of Management Accounting Systems, *Management Accounting Research*, Vol. 16 - No. 1, pp. 101-129
- Toonen, Th.A.J., en A.F.A. Korsten (1988), Ontwikkeling in de bestuurskunde: een overzicht, in: A.F.A. Korsten en Th.A.J. Toonen (red.), *Bestuurskunde – Hoofdfiguren en kernthema's*, Leiden/Antwerpen: H.E. Stenfert Kroese, pp. 25-56
- Van de Ven, A.H. (1993), The Institutional Theory of John R. Commons: A Review and Commentary, *Academy of Management Review*, Vol. 18 - No. 1, pp. 139-152
- Visch Eijbergen, R. (2003), Gemeente Rotterdam in control, in C. Berg, R. van Oosteroom en J. Slootmaker (red.), *Moderne bedrijfsvoering bij de overheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 83-92
- Visser, M. (2002), Het opstellen van een POP – Peulenschil of probleemgeval?, *Overheidsmanagement*, jrg. 15 – nr. 10, pp. 270-273
- Weggemans, J.H. (1999), Innovatief personeelsmanagement bij de overheid: De manager als lichtend voorbeeld, *Overheidsmanagement*, jrg. 12 – nr. 11, pp. 264-268
- Weggemans, J.H., A. Koek en A. Hunderman (1999), Arbeidsmarkspecial '99/De quickscan beloning van de ambtelijke top, *Binnenlands Bestuur*, jrg. 20 – nr. 38, pp. 36-41
- Weick, K.E. (1976), Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21 - No. 1, pp. 1-19
- Welschen, P.T.M. (1997), *Onderzoek planning en control bij middelgrote en kleinere gemeenten: een rapportage op hoofdlijnen*, Utrecht: KPMG
- Wildavsky, A. (1966), The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting, *Public Administration Review*, Vol. 26 - December, pp. 292-310
- Wilson, J.Q. (1989), *Bureaucracy – What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books

ISBN 90-367-2255-1

